

**MATERIELLE VILKÅR OG SKRANKER FOR  
INNBRINGELSE ETTER POLITILOVEN § 8, 1. LEDD,  
NR. 1 OG 2**

Kandidatnummer: 586

Veileder: Merete Meidell

Leveringsfrist: 25.11.2007

Til sammen 15173 ord

23.11.2007

# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	Tema og hovedproblemstilling	1
1.2	Avgrensning	5
1.3	Rettskildemessig	7
1.3.1	Legalitetsprinsippets betydning som rettskildeprinsipp	10
1.4	Oppgavens videre fremstilling	13
<b><u>2</u></b>	<b><u>INDIVIDETS RETT TIL FRIHET OG RESPEKT FOR PRIVATLIV</u></b>	<b><u>14</u></b>
2.1	Motstridende hensyn	14
2.2	Konvensjonsvernet etter EMK	16
2.2.1	EMK art. 5 og TP. 4. art. 2	17
2.2.2	EMK art. 8	21
<b><u>3</u></b>	<b><u>DET MATERIELLE HJEMMELSGRUNNLAGET ETTER PL. § 8, 1. LEDD, NR. 1</u></b>	<b><u>24</u></b>
<b><u>OG 2</u></b>		<b><u>24</u></b>
3.1	Politi-loven § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2	24
3.1.1	Fakultativ kompetanse	24
3.1.2	Subjektet	25
3.1.3	Lokalet	25
3.1.4	Offentlig sted	26
3.1.5	Ro og orden	27
3.1.6	Ulovfestet rettstridsreservasjon	32
3.1.7	Den lovlige ferdsel	34
3.1.8	Skjellig grunn og påleggskravet etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2	35
3.2	Formålene	39

3.2.1	Ordensmessig motivasjon	39
3.2.2	Straffehensikt	41
3.2.3	Innbringelse for å utøve press	42
3.2.4	Straffeprosessuelt formål	44
<b><u>4</u></b>	<b><u>NØDVENDIGHETSPRINSIPPET OG FORHOLDSMESSIGHETSPRINSIPPET</u></b>	<b><u>46</u></b>
<b>4.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>46</b>
<b>4.2</b>	<b>Nødvendighetsprinsippet</b>	<b>47</b>
4.2.1	Unntak fra minste-middel-prinsippet	50
4.2.2	Nødvendighetsprinsippets betydning for varigheten av innbringelse	51
<b>4.3</b>	<b>Forholdsmessighetsprinsippet</b>	<b>53</b>
<b><u>5</u></b>	<b><u>AVSLUTNING</u></b>	<b><u>57</u></b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>RETTSKILDER</u></b>	<b><u>58</u></b>

## **1 INNLEDNING**

### **1.1 Tema og hovedproblemstilling**

Tema for oppgaven er innbringelse etter Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53 (heretter forkortet pl.) § 8 som gir politiet et rettslig grunnlag for inngrep i borgernes rettsfære.

Innbringelse er et virkemiddel som politiet benytter for å opprettholde ro og orden, samt sikre identifisering som ledd i politiets ordensmessige tjeneste<sup>1</sup>. Ordenstjenesten er den forebyggende og oppdragsrettede patruljetjenesten som politiet utfører for å ivareta oppgavene de er pålagt etter loven<sup>2</sup>.

Det grunnleggende utgangspunktet er imidlertid at mennesket har rett til respekt for privatliv og rett til frihet, hvilket innebærer at individet kan bestemme over sin egen livsførsel og bevegelsesfrihet. Jeg vil se nærmere på dette prinsipielle utgangspunktet i kapittel 2, hvor jeg også viser at disse rettighetene er vernet av Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen<sup>3</sup> av 4. november 1950 (heretter forkortet EMK) artikkel 8, artikkel 5 og EMK tilleggsprotokoll nr. 4<sup>4</sup> av 16. september 1963 (heretter forkortet TP. 4.) artikkel 2.

Hovedproblemstillingen i oppgaven er hvilke skranker de materielle vilkårene innebærer for politiets adgang til innbringelse etter pl. § 8.

---

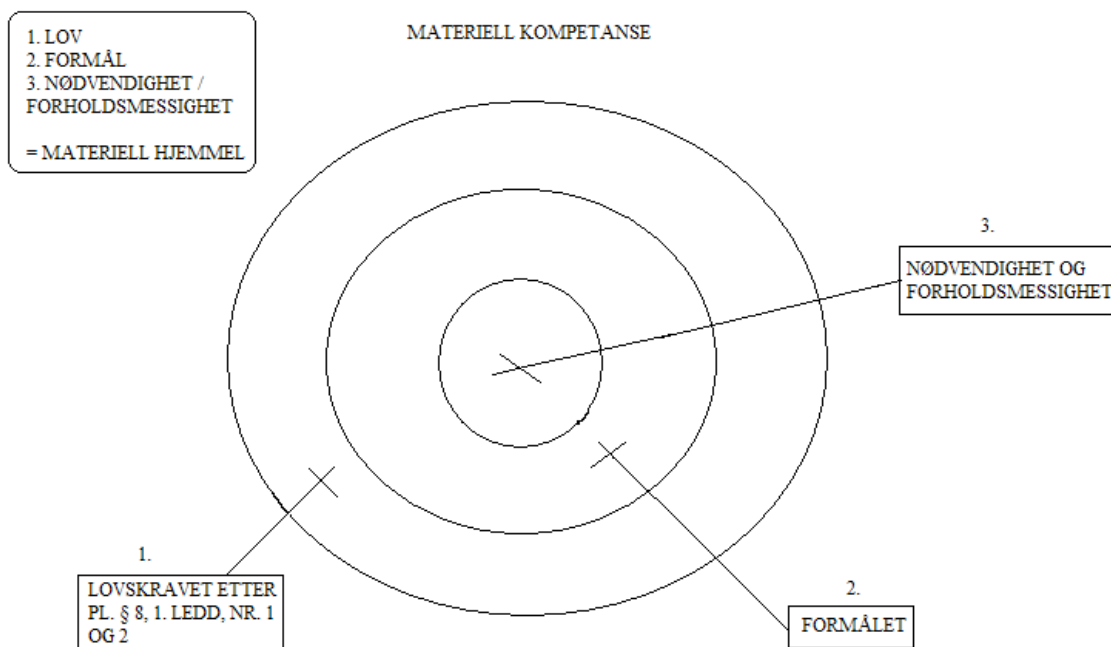
<sup>1</sup> Hvilket også fremgår av innstilling om rettergangsmåten i straffesaker s. 248.

<sup>2</sup> Jfr. Nilstad (2004) s. 64. Oppgavene fremgår av pl. § 2, 1. ledd, særlig nr. 1-4.

<sup>3</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

<sup>4</sup> Protocol no. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Securing Certain Rights and Freedoms other than those already included in the Convention and in the First Protocol Thereto.

I tillegg til å se på det materielle hjemmelsgrunnlaget i pl. § 8 og fastlegge det nærmere innholdet i kompetansehjemmelen på bakgrunn av innbringelsesformålet, skal jeg se på hvordan nødvendighetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet i pl. § 6 setter ytterligere skranker for kompetansen. Det presiseres at det også finnes andre grunnprinsipper i politilovens § 6 som er styrende for kompetansen, men disse faller utenfor oppgavens tema.



Figuren viser at politiets innbringelseskompetanse etter pl. § 8 innskrenkes av henholdsvis lovskravet, lovlig formål etter EMK og nødvendighet / forholdsmessighet. Alle de materielle skrankene må være oppfylt for at innbringelsen skal være legitim, slik at politiet må vurdere alle "sirklene" før innbringelsen kan gjennomføres.

For å fastlegge innholdet i politilovens § 8 må en videre se hen til Norges internasjonale forpliktelser. Det er særlig EMK art. 5, art. 8 og EMK tilleggsprotokoll nr. 4. art. 2, samt Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter<sup>5</sup> av 16. desember 1966

<sup>5</sup> International Covenant on Civil and Political Rights.

(heretter forkortet SP) art. 17 og art. 9 som er relevant for oppgavens tema. Da EMK innholder et videre rettighetsvern enn SP vil jeg i det følgende konsentrere fremstillingen rundt EMK sine bestemmelser.

Politi-loven § 8 skiller ikke mellom innbringelse av berusede og ikke-berusede personer, dog fremgår en spesiell materiell bestemmelse om ”inngrep overfor berusede personer” av pl. § 9. I likhet med pl. § 8 vil formålet, samt de grunnleggende prinsippene etter pl. § 6 innebære skranker for innbringelseskompetansen. Fremstillingen av disse materielle skrankene i tilknytning til pl. § 8 er dermed relevante for pl. § 9, men utgangspunktet er at berusede personer bedømmes etter pl. § 9 siden bestemmelsen er *lex specialis*<sup>6</sup>. Oppgavens tema er pl. § 8 slik at jeg ikke vil redegjøre nærmere for de spesifikke kriteriene i pl. § 9.

Jeg vil også presisere at ved innbringelse etter pl. § 8 vil saksbehandlingsreglene i Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker av 10. februar. 1967 (heretter forkortet fvl.) komme til anvendelse, siden det er på det rene at politiet er et ”organ for stat(en)”, jfr. fvl. § 1, samt at unntaksbestemmelsene i fvl. § 4 ikke kommer til anvendelse.

Politiets beskjeftigelse deles tradisjonelt inn i tre deler, avhengig av oppgavene; forvaltningsmyndighet<sup>7</sup>, etterforskning/straffeforfølgnng og polisiært (politimessig) arbeid. Som en del av politiets forebyggende og håndhevende virksomhet omfattes innbringelse av den polisiære delen av politiets virkeområde.

Imidlertid kan inngrep etter politi-loven iblant forveksles med de straffeprosessuelle tvangsmidlene. For en utenforstående vil en innbringelse ligne vesentlig på en pågripelse etter Lov om rettergangssåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25 (heretter forkortet strpl.) §§ 171-173. For i det ytre er det akkurat den samme situasjonen som utspiller seg, personen blir fysisk tatt hånd om av politiet og fraktes til politistasjonen hvor han holdes tilbake.

---

<sup>6</sup> Dvs. prinsippet om at den spesielle regel går foran den generelle, jfr. Eckhoff (2001) s. 357.

<sup>7</sup> Eksempelvis utsteder politiet pass, jfr. Lov av 19. Juni 1997 nr. 82 § 2.

Det avgjørende for om de straffeprosessuelle reglene skal benyttes er om det ligger an til at forholdet som har foranlediget innbringelsen vil resultere i etterforskning<sup>8</sup>. Dette underbygges ved at det er i gjerningsmannens interesse at de straffeprosessuelle reglene benyttes, siden vedkommende får vidtgående prosessuelle rettigheter som siktet etter strpl. § 82, 1. ledd<sup>9</sup>.

Dette innebærer at hvor det er en mulighet for at forholdet vil medføre etterforskning så har straffeprosesslovens regler fortrinn fremfor politiloven, og gjerningspersonen skal eventuelt pågripes. Motsetningsvis skal politilovens regler anvendes hvor det ikke finnes en slik mulighet for etterforskning.

Hvor inngrepet er et ledd i den ordensmessige tjenesten er det Justisdepartementet som formelt har det overordnede ansvaret og ledelsen for politiet<sup>10</sup>, mens hvor inngrepet er et ledd i etterforskning/straffeforfølgning er det påtalemyndigheten<sup>11</sup> som har den faglige ledelsen og det saklige ansvaret<sup>12</sup>. Videre må den innbrakte løslates etter maksimalt fire timer, jfr. pl. § 8, 2. ledd, mens fristen etter pågrepelse i henhold til strpl. § 183 kan vare opp til tre dager. Den pågrepne vil i tillegg få rettslig stilling som siktet etter strpl. § 82, 1. ledd, mens det fremgår uttrykkelig av strpl. § 82, 2. ledd at det motsatte gjelder for den innbrakte<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Jfr. Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 20.

<sup>9</sup> Rettigheter som tilfaller den siktede er blant annet rett til forsvarer (strpl. § 94), ikke straff for falsk forklaring (strl. § 167), rett til varsel om rettsmøter (strpl. § 243), rett til å være tilstede under forhandlingene (strpl. § 244), rett til å gjøre seg kjent med anklagematerialet og forberede sitt forsvar mot påstandene.

<sup>10</sup> Og politidirektoratet som har fått myndighet delegert etter pl. § 15.

<sup>11</sup> Det fremgår av strpl. § 56 at riksadvokaten er gitt den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten.

<sup>12</sup> Hvilket også kommer til uttrykk i NOU 2004: 6 s. 29.

<sup>13</sup> Den pågrepne vil også ved en eventuell straffeutmåling gis straffefradrag på minimum en dag, jfr. strl. § 60, 1. ledd, uavhengig av pågripelsens varighet, mens utgangspunktet er det motsatte for den innbrakte, jfr.

Fredriksen (2006) s. 109.

Innbringelse er således et virkemiddel i den polisiære tjenesten, slik at forholdet til politiets forvaltningsmyndighet og etterforskning/straffeforfølgningsfunksjon i det videre faller utenfor behandlingen.

Eksempelvis vil innbringelsesadgangen kunne anvendes i situasjoner som regelmessig oppstår en lørdagskveld på byen, hvor det er mange folk ute og stemningen gjennomgående er høy. En slåsskamp utvikler seg like ved et utested. Politiet ankommer gjerningsstedet og gir i tydelig ordlag de som ikke slåss beskjed om umiddelbart å fjerne seg. Imidlertid er det en tilskuer som på grunn av sin forstyrrende oppførsel blir plassert i politibilen, hvor han får beskjed om at han er anholdt. Under transporten til politistasjonen blir personen underrettet om at han er innbrakt for å ha forstyrret ro og orden ved å skrike og banne på utsiden av utestedet. Vedkommende roer seg imidlertid ned på politivakten, og løslates derfor etter kort tid, henholdsvis uten forelegg eller ytterligere etterspill.

Det beskrevne tilfellet er et fiktivt eksempel på at innbringelsesadgangen er et effektivt virkemiddel for politiet ved opprettholdelsen av ro og orden.

Eksempelen viser også at behovet for ordensmessige inngrep og borgernes frihet må avveies i forhold til hverandre. Mer om dette i kapittel 2.1.

## 1.2 Avgrensning

Det er på det rene at politiloven hjemler andre virkemidler som benyttes i ordenstjenesten. Oppgavens tema er innbringelse slik at det avgrenses mot de andre operative tiltak i politiloven<sup>14</sup>. Formålet med for eksempel fjerning og anholdelse, jfr. pl. § 7, skiller seg også fra innbringelse hvor hensikten er å bringe vedkommende til et av politiets lokaler, mens fjerning har til formål å få vedkommende bort fra stedet og anholdelse innebærer at personen ikke får forlate stedet på nåværende tidspunkt.

---

<sup>14</sup> Operative tiltak er de virkemidlene politiet kan anvende under gjennomføringen i felten, sml. Nilstad (2004) s. 64



Politiets rolle som samfunnets sivile maktapparat er i utgangspunktet uttømmende regulert i politiloven<sup>15</sup>. Dette modifiseres imidlertid gjennom særlovgivningen som gir eksempelvis tollere<sup>16</sup>, militært personell og kystvakten<sup>17</sup> en lignende kompetanse til fysiske inngrep overfor borgerne. Særlovgivningen vil vanligvis være begrunnet i ulike hensyn og operere med forskjellige vilkår. På denne bakgrunn avgrenses det mot tiltak som ligner på innbringelse og tilbakeholdelse etter særlovgivningen.

Det presiseres at forvaltningens kompetanse består av materiell, prosessuell og personell kompetanse og at alle disse tre kompetansegrunnlagene må være oppfylt for at innbringelse etter pl. § 8 skal være legitim. Oppgavens tema er de materielle kompetansereglene, slik at jeg ikke vil gå nærmere inn på den prosessuelle og personelle kompetansen.

En avgjørelse om innbringelse vil være et ”enkeltvedtak” etter forvaltningsloven siden avgjørelsen er truffet av politiet under ”utøving av offentlig myndighet” og vedtaket ”gjelder rettigheter eller plikter” til den innbrakte, jfr. fvl. § 2, 1. ledd, litra a og litra b. Således vil saksbehandlingsreglene i kapittel 2-6 komme til anvendelse, jfr. fvl. § 3, 1. ledd, så fremt det ikke fremgår særskilte unntak. For politiets ordenstjeneste er det imidlertid ved forskrift til forvaltningsloven av 15. desember 2006 nr. 1456 § 21, litra b og § 30, litra a gjort unntak for begrunnelsesplikten etter fvl. § 24, 1. ledd, samt klageadgangen etter fvl. § 28, 1. ledd<sup>18</sup>.

Innbringelse etter pl. § 8 kan kun foretas av den som har personell kompetanse. Rettslig grunnlag er pl. § 4, jfr. § 8, 1. ledd, som bestemmer at innbringelseskompetanse har vedkommende som innehar ”politimyndighet” etter pl. § 20<sup>19</sup>. Hovedregelen etter pl. § 20, 1. ledd er at ”direktøren for Politidirektoratet, embetsmenn og tjenestemenn med politigrader” har innbringelseskompetanse i kraft av tjenestestilling.

---

<sup>15</sup> Jfr. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 50.

<sup>16</sup> Etter lov om toll av 10. Juni 1966 nr 5 § 12 nr. 5 kan tollere foreta undersøkelse på person, hvilket innebærer at personen kan holdes tilbake under pågående kontroll.

<sup>17</sup> Jfr. Lov om kystvakten av 13. Juni 1997 nr. 42 kapittel 5 om kontroll- og tvangstiltak.

<sup>18</sup> Unntaket begrunnes i hensynet til en effektiv tjenesteutførelse. Hjemmel for forskriftens unntak er fvl. §§ 24, 4. ledd og 28, 4. ledd.

<sup>19</sup> Hvilket også fremgår av Ot.prp.nr.35 (1978-1979) s. 173

Kompetanseoverskridelse vil kunne medføre et strafferettslig ansvar for den enkelte polititjenestemann, jfr. eksempelvis Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10 (heretter forkortet strl.) §§ 117 og 325, samt arbeidsrettslige sanksjoner etter Lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr. 3 §§ 14, 15 og 16. Erstatningsrettslige spørsmål kan også aktualiseres mot polititjenestemannen som privatperson eller politietaten som arbeidsgiver. Jeg går i oppgaven ikke inn på virkningene av at innbringelseshjemlene er overtrådt, i det fokus ligger på å fastlegge det nærmere innholdet i kompetansenormen, uavhengig av om det kan knyttes sanksjoner til dette eller ikke.

### 1.3 Rettskildemessig

I forhold til tradisjonell rettskildelære er det særskilt et forhold som må drøftes vedrørende innbringelse etter pl. § 8, henholdsvis legalitetsprinsippet som skranke for myndighetsutøvelse<sup>20</sup>.

Legalitetsprinsippet har tradisjonelt vært formulert som et krav om at ”inngrep i borgernes rettsfære” krever hjemmel i lov<sup>21</sup>, hvilket positivt tilsikter å angi rekkevidden av prinsippet.

En alternativ definisjon av legalitetsprinsippet er at ”kompetanse er nødvendig” og hvor ingen av de øvrige kompetansegrunnlagene strekker til<sup>22</sup>, er hjemmel i lov ”det eneste som kan gi grunnlag for rettslig bindende beslutninger”<sup>23</sup>.

Det er imidlertid et spørsmål om det overhodet gjelder et legalitetsprinsipp for faktiske handlinger eller om kravet til hjemmel i lov kun oppstilles hvor handlingen i seg selv er forbudt<sup>24</sup>, som en konsekvens av lex-superior-prinsippet<sup>25</sup>. Spørsmålet har sin bakgrunn i at

---

<sup>20</sup> Legalitetsprinsippetets kjerne følger av den ulovfestede konstitusjonelle sedvaneretten, hvilket innebærer at prinsippet har samme trinnhøyde som om det skulle stått i grunnloven.

<sup>21</sup> Jfr. Eckhoff / Smith (2006) s. 325.

<sup>22</sup> Kompetansegrunnlagene kan blant annet være privatautonomi, organisasjons- og instruksjonsmyndighet, grunnlovens kompetanseregler og sedvanerettslige kompetanse.

<sup>23</sup> Jfr. Eckhoff / Smith (2006) s. 326 og 328.

<sup>24</sup> Ibid s. 339.

det er et kjennetegn ved rettslige disposisjoner at kompetanseoverskridelse kan medføre ugyldighet. Således vil det være intetsigende å karakterisere en faktisk handling som ugyldig siden det i ettertid ikke vil kunne endres på realiteten av handlingen.

Polititjenestemannens faktiske handling ved å innbringe en person etter pl. § 8 vil imidlertid samtidig måtte ses på som et påbud, jfr. pl. §§ 5 og 30, 1. ledd, nr. 1, om at personen skal medfølge til politistasjonen, og for å gi påbud kreves hjemmel i lov dersom de øvrige kompetansegrunnlagene ikke strekker til. Eksempelvis kunne et aktuelt kompetansegrunnlag være samtykke til innbringelse, i henhold til individets frie avtalekompetanse.

Det fremgår imidlertid etter EMK art. 8, 2. ledd, art. 5, 1. ledd og TP. 4. art. 2, 3. ledd at inngrep i retten til respekt for privatlivet, retten til frihet og retten til bevegelsesfrihet må være i samsvar med loven<sup>26</sup> ("in accordance with the law."<sup>27</sup>).

Dette innebærer at det er konvensjonsfestet at det ikke er tilstrekkelig med øvrige kompetansegrunnlag enn lovhjemmel for innbringelse. For Stortinget medfører dette at innbringelsesgrunnlaget må reguleres i lov i samsvar med Kongeriget Norges Grundlov av 17. mai 1814 (heretter forkortet grl.) § 76-78.

I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet om hvilken betydning Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni. 1990 nr. 3963 (heretter forkortet pi.) har for utøvelsen av politiloven § 8.

---

<sup>25</sup> Dvs. prinsippet om at regler av høyere rang går foran regler av lavere rang, jfr. Eckhoff (2001) s. 348. Eksempelvis er frihetsberøvelse forbudt etter strl. § 223, slik at det må kreves hjemmel i lov for å legitimere et slikt inngrep.

<sup>26</sup> Lovskravet etter EMK er imidlertid ikke tolket dit hen at det trengs hjemmel i formell lov. Det avgjørende er om rettsgrunnlaget er "fast etablert, offentlig og klar", jfr. Auglend (2004) s. 473-474.

<sup>27</sup> Formuleringen etter EMK art. 5 gir uttrykk for et tilsvarende lovskrav, "prescribed by law".

Politiinstruksen er utarbeidet av regjeringen som overordnet organ til politiet som underordnet organ og de særskilte polititjenestemenn med hjemmel i pl. § 29, 1. ledd, 1. setning. Intensjonen bak politiinstruksen var å gi interne retningslinjer for kompetanseutøvelsen, hvilket underbygges ved at politiinstruksen ikke ble kunngjort som forskrift i samsvar med fvl. § 38, 1. ledd, litra b<sup>28</sup>.

I forhold til innbringelse etter pl. § 8 er det gitt slike retningslinjer for kompetanseutøvelsen i pi. §§ 3-1 flg. På bakgrunn av at instruksen angir hvordan polititjenestemannen skal utøve den spesifikke innbringelseskompetansen er det riktig å karakterisere slike bestemmelser i politiinstruksen som "forskrift" etter fvl. § 2, 1. ledd, litra c, idet retningslinjene angir "plikter" til polititjenestemennene som utfører innbringelser, samt at retningslinjene vil være avgjørende for "rettigheter" til de innbrakte.

Den rettskildemessige betydningen av instruksen er at polititjenestemannen ikke må gjennomføre innbringelser uten å være i samsvar med politiinstruksen. Dette følger av fvl. § 40 hvor det fremgår at en "forskrift" ikke kan fravikes av politiet utenom annet rettslig grunnlag.

Instruksen gir heller ikke selvstendig hjemmel for inngrep i borgernes rettsfære, hvilket innebærer at instruksen ikke kan gi kompetanse til innbringelse ut over pl. § 8, Hvor politiinstruksen hjemler en videre innbringelseskompetanse enn pl. § 8 må instruksen settes til side for overskridelsen, jfr. legalitetsprinsippet. Politiinstruksen vil således virke som en ekstra skranke for politiets innbringelsesadgang.

I det videre vil dermed den tradisjonelle fortolkningen av legalitetsprinsippet anvendes siden den positive tilnærmingen til legalitetsprinsippet tydeligst viser funksjonen som rettslig skranke for inngrep i borgernes rettsfære.

---

<sup>28</sup> Jfr. Auglend (2004) s. 87.

Formålet med legalitetsprinsippet er å verne om borgernes rettssikkerhet ved å oppstille skranker for anvendelsen av all offentlig myndighetsutøvelse. Hensynet til forutsigbarhet for borgerne, ivaretas ved at rettsreglene må vedtas etter fremgangsmåten i Grl. §§ 76-79, hvilket garanterer en viss notoritet og publisitet. Likeså styrker prinsippet hensynet til demokratiet ved at Stortinget tar stilling til spørsmål av viktig betydning for samfunnet. Når Stortinget får loven forelagt vil også regjeringen trå til i det forberedende arbeidet og opposisjonen vil få anledning til å komme med synspunkter slik at alle sider belyses, samtidig som medias dekning av Stortingssaker bidrar til at allmennheten får innblikk.

I politiloven § 3 går det frem at loven gjelder ”med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmede stater”. Videre fremgår det uttrykkelig av Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai. 1999 nr. 30. (heretter forkortet mrl.) § 2 at EMK og TP. 4. er inkorporert i norsk rett og skal ved motstrid ha forrang fremfor annen norsk lov, jfr. mrl. § 3.

Det presiseres at en eventuell motstrid skal forsøkes tolkes bort før det er aktuelt å benytte motstridsregelen etter mrl. § 3, hvilket følger av presumpsjonsprinsippet<sup>29</sup> i norsk rett.

### 1.3.1 Legalitetsprinsippets betydning som rettskildeprinsipp<sup>30</sup>

Problemstillingen er hvilke materielle skranker legalitetsprinsippet som rettskildeprinsipp innebærer for innbringelse etter pl. § 8.

Legalitetsprinsippet stiller nemlig ikke bare krav til at inngrepet må ha hjemmel i lov, jfr. kapittel 3, men det oppstilles også krav til den nærmere tolkingen av lovens ordlyd.

---

<sup>29</sup> Dvs. prinsippet som sier at folkeretten går foran norsk rett ved konflikt og innebærer at norsk rett som utgangspunkt presumeres å være i samsvar med folkeretten, jfr. Eckhoff (2001) s. 316.

<sup>30</sup> Dvs. prinsipper som styrer rettslig argumentasjon med henhold til rettskilder og innbyrdes vekt, jfr. Eckhoff (2001) s. 19.

Dette forekommer ved at legalitetsprinsippet tilkjennegir en restriktiv fortolkning av ordlyden, siden borgerne utsettes for offentlige inngrep. Således kan en innbringelse som politiet ønsker å gjennomføre, ikke være legitim, dersom den ikke følger naturlig av ordlyden i pl. § 8. På denne måten begrenser legalitetsprinsippet bruken av utvidende eller analogiske tolkningsteknikker vedrørende innbringelseskompetansen.

I samsvar med lovskravet etter EMK kreves således at det materielle innbringelsesgrunnlaget etter pl. § 8 innehar klarhet og presisjon ("sufficient precision")<sup>31</sup>.

EMD har utdypet kravene nærmere ved at innbringelsen ikke må være for vidtgående i forhold til subjektet ("the scope") og utøvelsen ("the manner of its exercise") i forhold til innbringelsesformålet ("having regard to the legitimate aim of the measure in question")<sup>32</sup>.

Spørsmålet er om presisjons- og klarhetskravet er oppfylt i forhold til pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

Politoloven § 8 definerer subjektet til "den", hvilket må være tilstrekkelig presist utformet, siden det ikke kan være noen tvil om at det er alle mennesker som kan innbringes. Videre defineres innbringelsesstedet som "offentlig sted", dette må også klart være tilstrekkelig klart og presist i forhold til hva som kan kreves, siden de fleste mennesker har en formodning om hva som utgjør et offentlig sted i motsetning til et privat sted.

Begrepene "forstyrrelse", "ro og orden", samt "lovlige ferdsel" i pl. § 8 kan tolkes forskjellig alt etter hvilket miljø og bakgrunn man er vant med. For å klargjøre dette kunne momenter i vurderingen av skjønnsuttrykket vært oppstilt. Men heller ikke her vil det være noen tvil

---

<sup>31</sup> Jfr. *Silver and Others v. UK* av 25. mars 1983, application no. 5947/72 og *Sunday Times v. UK* av 26. april 1979, application no. 6538/74. Det fremgår også at hjemmelsgrunnlaget må ha "basis in domestic law" og at hjemmelen er "adequately accessible). Dette reiser ikke noe problem i forhold til pl. § 8.

<sup>32</sup> Hvilket eksempelvis fremgår av *Malone v. UK* av 2. august 1984, application no. 8691/79.

slik jeg ser det om at utformingen er tilstrekkelig presis og klar i forhold til subjektet og utøvelsen av inngrepet.

Imidlertid oppstilles et vilkår om ”skjellig grunn” i pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 som kan være vanskelig for private å forstå. Uttrykken kan resultere i situasjoner hvor publikum har en annen oppfatning av innholdet, enn hva som er juridisk korrekt. Men en naturlig forståelse av uttrykket vil innebære at det i hvert fall må oppstilles klare holdepunkter før det er reelt å si at det er skjellig grunn. Slik jeg ser det er således vilkåret tilstrekkelig presist utformet i forhold til subjektenes forståelse.

I avgjørelsen av om kravene er tilfredsstilt må det legges vekt på at innbringelse er et ordensmessig inngrep som skal anvendes i mange ulike situasjoner, slik at det er nødvendig at bestemmelsen er dynamisk utformet. På denne bakgrunn kan det således ikke kreves noen absolutt presisjon i hvilke situasjoner som kan lede til innbringelse, fordi dette ville redusere den effektive gjennomføringen av politiets ordenstjeneste.

Eksempelvis ville en innbringelseshjemmel som ga adgang for politiet til å innbringe en person bare det var en minimal sannsynlighet for at det muligens kunne oppstå bråk, trolig være for lite presis og klar i forhold til den inngripende karakter og varighet av inngrepet.

Det samme ville i hvert fall vært tilfelle for et materielt innbringelsesgrunnlag som ga hjemmel til å innbringe personer som ser ”skumle” eller virker ”farlige”. Et slikt hjemmelsgrunnlag vil klart være for lite presist og klart i forhold til subjektet og omfanget, slik at innbringelsesadgangen ville være ulovlig i forhold til lovskravet etter EMK.

Legalitetsprinsippet innebærer også at innbringelsen må skje på den måten som loven foreskriver<sup>33</sup>. Siden pl. § 8 ikke gir uttrykk for slike gjennomføringsnormer, utenom

---

<sup>33</sup> Dette omtales som legalitetsprinsippets prosessuelle side i Auglend (2004) s. 399.

tidskriteriet, innebærer dette at politiet må være forpliktet til å anvende grunnprinsippene i pl. § 6, se kapittel 4.

#### 1.4 Oppgavens videre fremstilling

I kapittel 2 vil hensynene vedrørende behovet for ordensmessige inngrep og borgernes frihet drøftes. Videre behandles det grunnleggende utgangspunktet om menneskets rett til respekt for privatliv, frihet og bevegelsesfrihet, samt spørsmålet om innbringelse utgjør et inngrep i konvensjonsvernet etter Den Europeiske Menneskerettskonvensjon.

I kapittel 3 vil jeg behandle det materielle hjemmelsgrunnlaget i pl. § 8 og fastlegge det nærmere innholdet i kompetansehjemmelen på bakgrunn av innbringelsesformålet, samt vise at innbringelsesformålet er legitimt i forhold til EMK.

Videre redegjøres det for nødvendighetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet i kapittel 4. Her vil blant annet innbringelsens varighet etter pl. § 8, 2. ledd bli vurdert opp mot nødvendighetsprinsippet. Drøftelsen vil vise at prinsippene setter ytterligere rettslige skranker for innbringelse etter pl. § 8.

I kapittel 5 avsluttes oppgaven med en oppsummering.



## **2 INDIVIDETS RETT TIL FRIHET OG RESPEKT FOR PRIVATLIV**

### **2.1 Motstridende hensyn**

Problemstillingen er hvilke grunnleggende hensyn som må avveies i forhold til hverandre ved anvendelsen av makt i den polisiære polititjenesten.

I denne avveiingen må politiets behov for å opprettholde ro og orden ved bruk av fysisk makt i form av innbringelse sammenholdes med den enkeltes borgers rett til selv å bestemme over sitt privatliv/sin integritet. Det er således to viktige samfunnsmessige interesser som står mot hverandre.

Det offentliges maktanvendelse legitimeres ved behovet samfunnet har for å ordne opp i ordensproblemer og ivareta den allmenne sikkerheten. Hensynet til effektivitet tilsier at politiet har behov for slagkraftige virkemidler og innbringelse er et av disse maktmidlene som politiet kan anvende for å realisere formålet.

At politiet som samfunnets sivile maktapparat er legitimert til å anvende makt hvor forholdene tilsier det, bidrar til at den offentlige ro og orden opprettholdes, hvilket resulterer i at den enkelte borger skal kunne benytte offentlig tilgjengelige steder uten frykt for å komme til skade eller frykt for å bli plaget av andre mennesker.

Dersom politiet ikke skulle hatt muligheten til å anvende makt for å rydde opp i ordensproblemer og ivareta den enkeltes sikkerhet ville man risikere et lovløst samfunn hvor ingen kunne føle seg trygge mot misbruk av makt. At politiet er tillagt legitim maktkompetanse reduserer dermed faren for at andre benytter makt.

På den andre siden står borgernes individuelle rettssikkerhet. Utgangspunktet er, som nevnt, at borgerne har en grunnleggende rett til selv å bestemme over sitt privatliv og integritet. At den enkeltes handlefrihet, personlige frihet, bevegelsesfrihet og sikkerhet ivaretas er viktig av hensyn til rettssikkerheten i samfunnet.

Den alminnelige handlefrihet innebærer at hvert individ står fritt til å gjøre og bevege seg uavhengig av hva det offentlige bestemmer. Dette medfører en rett til uforstyrret livsførsel og er således en skranke for all offentlig maktanvendelse.

Rettssikkerhet for borgerne innebærer blant annet at ingen vilkårlig skal fratas sin personlige frihet. Et samfunn hvor politiet, etter eget skjønn, har vid kompetanse eller ikke trenger lovhjemmel til å innbringe borgerne vil resultere i samfunnsskadelige virkninger, siden misbruk av makten ville forenkles.

Eksempelvis vil innbringelse som skjer for å plage en person eller fordi vedkommende har et uvanlig utseende lettere forekomme. Dette ville igjen føre til et svekket tillitsforhold mellom borgerne og politiet, slik at private unngår kontakt med politiet i frykt av å treffe på en tjenestemann som en har noe uoppgjort med.

Politiets maktanvendelse vil være et inngrep i den private beskyttede rettsfære og innebærer et unntak fra det alminnelige utgangspunktet. Det vil også være et misforhold mellom styrkeforholdet mellom politi og borger. Politiet er opplært til å anvende fysisk makt, mens den private gjennomgående ikke har noen erfaring med å bli utsatt for maktanvendelse. Et fysisk inngrep som innbringelse vil vanligvis være noe av det skarpeste inngrepet en privatperson risikerer å bli utsatt for.

I vurderingen av de motstridende hensyn må således en interesseavveining foretas, hvor man holder politiets behov for å iverksette tiltak opp mot konsekvensene i borgernes rettigheter.

Imidlertid må det presiseres at interesseavveilingen ikke nødvendigvis står mellom to motstridende hensyn, i det politiets maktbruk overfor personer som forstyrrer offentligheten kan føre til at andres privates frihet blir større.

Eksempelvis dersom innbringelse fører til at flere mennesker føler seg tryggere på gatene en nattekveld.

Konklusjonen er at avveilingen av de grunnleggende hensyn må foretas i forhold til den konkrete innbringelsen.

Generelt vil behovet for å verne samfunnet veie tyngre enn den enkeltes innskrenkede personlige frihet. Imidlertid vil hensynet til den privates frihet medføre at reglene om innbringelse må utformes lovteknisk på en slik måte at faren for kompetanseoverskridelse er liten og slik at en reduserer muligheten for vilkårlige innbringelser.

## 2.2 Konvensjonsvernet etter EMK

Innledningsvis nevnte jeg at det grunnleggende utgangspunktet er at individet har rett til respekt for privatlivet og rett til frihet. For å ha et velfungerende samfunn er det imidlertid behov for enkelte ganger å innskrenke disse frihetene. At individet har slike grunnleggende rettigheter er konvensjonsfestet og kommer til uttrykk gjennom flere bestemmelser i EMK.

I EMK art 8 er retten til privatliv, respect for private life, fastslått, mens retten til frihet, "liberty" og rett til bevegelsesfrihet, "liberty of movement" følger henholdsvis av EMK art. 5 og EMK tilleggsprotokoll nr. 4 art. 2.

En innbringelse etter pl. § 8 er klart noe som får betydning for retten til frihet og respekt for privatlivet. At politiet tar deg med inn på politistasjonen mot egen vilje strider mot selvbestemmelsesretten og innskrenker retten til bevegelsesfrihet. Dette danner et viktig bakgrunnstappe for praktiseringen og tolkingen av reglene, men trenger ikke nødvendigvis å bety at situasjonen er vernet av EMK sine bestemmelser. Jeg vil i det følgende se på om

innbringelse etter pl. § 8 utgjør et inngrep i respekten for privatlivet, retten til personlig frihet og bevegelsesfriheten.

Det er således klart at en innbringelse etter pl. § 8 faller inn under ordlyden i de respektive artiklene, siden konvensjonsrettighetene også omfatter krenkelser ved fysiske handlinger<sup>34</sup>. Spørsmålet er imidlertid om det ut fra bestemmelsenes formål og konsekvenser er slik at innbringelse likevel ikke kvalifiserer til å være inngrep i rettighetene.

I det videre vil jeg først behandle EMK art 5 og TP. 4. art. 2 sammen, mens jeg avslutningsvis vil behandle forholdet til EMK art. 8.

### 2.2.1 EMK art. 5 og TP. 4. art. 2

Konvensjonsvernet vedrørende retten til frihet etter EMK art. 5 og retten til bevegelsesfrihet etter TP. 4. art. 2 innebærer at bestemmelsene har et tilnærmet likt virkeområde. Bestemmelsene vil dermed på mange områder virke sammen om å ivareta individets grunnleggende rettigheter.

En naturlig forståelse av "right to liberty of movement" etter TP. 4. art. 2 innebærer at det er tilstrekkelig at selve bevegelsesfriheten blir innskrenket, eksempelvis ved innbringelse, for at konvensjonsvernet vil være overtrådt. Bestemmelsen krever ikke at vedkommende berøves friheten, slik at det er tilstrekkelig at kun individets bevegelsesrett hindres.

Dette medfører muligens en forskjell i forhold til EMK art. 5 som krever at retten til "liberty" må være krenket. Uttrykket "right to liberty" innebærer etter en naturlig forståelse et snevrere virkeområde enn TP. 4. art. 2, da det skal mer til for å krenke retten til frihet enn retten til bevegelsesfrihet, siden ikke et hvert inngrep kan sies å utgjøre et reelt inngrep i retten til frihet. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål om EMK art. 5 tar sikte på mer omfattende inngrep enn administrative tiltak som innbringelse etter pl. § 8.

---

<sup>34</sup> At også fysiske inngrep faller inn under ordlyden fremgår også av Møse (2002) s. 402.

Spørsmålet er således om innbringelse faller inn under EMK art 5 og ”right to liberty” eller om inngrepets karakter som følge av styrken og varigheten av inngrepet er mer naturlig å henhøre under retten til ”liberty of movement” etter TP. 4. art. 2.

Tidsperspektivet etter pl. § 8, 2. ledd innebærer at innbringelse ikke kan opprettholdes lenger enn hvor tiltaket er ”nødvendig”, men heller aldri lenger enn maksimalt 4 timer. Dette innebærer at innbringelse etter pl. § 8 derfor kan opphøre raskt, for eksempel etter 15 minutter. At ytterpunktene varierer så mye og gjennomgående vil være kortvarige, taler for at innbringelse i realiteten ikke strider mot konvensjonsrettighetene etter EMK art. 5 og retten til ”liberty”. Derimot kan det ikke være noen tvil om at selv et kortvarig inngrep vil stride mot bevegelsesfriheten etter TP. 4. art. 2.

Det er heller ikke noen automatikk i at den innbrakte skal plasseres i celle på politistasjonen<sup>35</sup>. Det følger nemlig av minste-middel-prinsippet i pl. § 6, 2. ledd, 1. setning, se kapittel 4.2, som også gjelder for valg av forvaringslokale, at det er berettiget å legge vekt på at innbringelse er et administrativt tiltak, slik at det kan være tilstrekkelig at den innbrakte holdes tilbake på et kontor, et avhørsrom eller eventuelt politivakten, siden dette vil være et mindre inngripende middel enn tilbakeholdelse på arrestcelle, slik som tilfellet er ved straffeprosessuell pågripelse. Også nødvendighetsprinsippet, som drøftes i 4.2, vil tale for at den innbrakte ikke skal plasseres på arrestcelle, siden personalia og et kort avhør vil være lettere å gjennomføre dersom vedkommende oppholder seg utenom cella, og når dette er gjort vil det således ikke være ”nødvendig”, jfr. pl. § 6, 2. ledd, 2. setning, å tilbakeholde vedkommende lenger. På denne bakgrunn skal det legges til rette for at den innbrakte kan løslates på en mest mulig effektiv måte, og dette vil best gjennomføres utenom celleopphold. At det ikke er en automatikk i at den innbrakte plasseres på celle taler for at inngrepet ikke faller inn under vernet til ”right to liberty” etter EMK art. 5, men at det heller er riktigere å henhøre tiltaket som en innskrenking av bevegelsesfriheten etter TP. 4. art. 2.

---

<sup>35</sup> Sml. politiinstruksen §§ 9-1 og 9-2, som ikke oppstiller som et absolutt krav at vedkommende skal plasseres i arrestcelle.

Innbringelsens karakter er imidlertid slik at vedkommende må oppgi sin frihet for å følge med til politistasjonen, selv om det kun er et midlertidig frihetstap. Eksempelvis kan den innbrakte ikke velge å gå hjem før politiet tillater det. Kjernepunktet i ”right to liberty” etter EMK art. 5 er å sikre at den enkelte ikke fratas sin frihet, og det er nettopp dette som er konsekvensen av innbringelsesinstituttet siden den innbrakte midlertidig mister sin frihet. Dette taler således for at innbringelse utgjør et tilstrekkelig inngrep i retten til ”liberty” etter EMK art. 5. At et midlertidig frihetstap også vil hindre bevegelsesfriheten er på det rene, jfr. TP. 4. art. 2.

Imidlertid kan vedkommende som vurderes innbrakt påvirke situasjonen til sin fordel, ved for eksempel å etterkomme politiets pålegg om å fjerne seg etter pl. § 8, slik at innbringelsesformålet ikke opprettholdes, og dermed skal politiet unnlate å bringe han inn. At den innbrakte kan bidra til å påvirke situasjonen taler for at det ikke reelt er snakk om en frihetsberøvelse etter EMK art. 5, men heller en innskrenkning av bevegelsesfriheten etter TP. 4. art. 2.

Politiet kan ved innbringelse anvende fysisk makt for å gjennomføre inngrepet når vedkommende ikke frivillig medfølger. Dette representerer også motsetningen til den vanlige situasjonen, hvor fysisk makt ikke skal anvendes overfor borgerne. Således vil innbringelsens konkrete gjennomføring kunne tale for at hvor politiet benytter makt vil det muligens være riktig å henføre inngrepet som et frihetsinngrep, jfr. EMK art. 5, mens hvor politiet ikke benytter makt for å gjennomføre innbringelse vil det være mer naturlig å karakterisere inngrepet som kun en bevegelsesinnskrenkning etter TP. 4. art. 2.

Forholdet til EMK art. 5 er belyst i Engel v. Nederland<sup>36</sup>, som omhandlet vernepliktiges disiplinærstraff, hvor Den Europeiske Menneskerettsdomstolen (heretter forkortet EMD) uttaler at det avgjørende er en helhetsvurdering av om inngrepet kan betegnes som en

---

<sup>36</sup> Av 8. Juni 1976, application no. 5100/71.

frihetsberøvelse. I saken ble disiplinærtiltak som er normale innen militære ikke ansett som frihetsberøvelse, eksempelvis ble såkalt brakkearrest, dvs. at soldaten på dagtid utfører vanlig tjeneste, men må oppholde seg i en spesiell ulåst militær forlegningen på fritiden, akseptert. Men hvor disiplinærtiltaket eskalerte videre som i saken, hvor de vernepliktige ble holdt tilbake i en celle, var inngrepet å anse som en frihetsberøvelse etter EMK art. 5.

I en annen retningsgivende dom, *Guzzardi v. Italia*<sup>37</sup>, gir EMD videre uttrykk for at skillet mellom frihetsberøvelse etter EMK art. 5 og frihetsinnskrenkning etter TP. 4. art. 2 må avgjøres ut fra grad og intensitet overfor den som inngrepet retter seg mot. EMD gir således uttrykk for at det ikke er en artsforskjell mellom de to typer inngrep, men at det vil variere ut fra den konkrete situasjonen. Forholdet i saken var at en person var plassert på en fangeøy, hvor vedkommende fritt kunne bevege seg innen et avgrenset område. I tillegg var det restriksjoner på sosial kontakt, vedkommende måtte melde seg for politiet daglig, samt at det var portforbud. På denne bakgrunn kom EMD til at *Guzzardi* var frarøvet friheten, slik at EMK art. 5 var krenket. Det fremgår at momenter i helhetsvurderingen er tiltakets formål, tidsperspektivet, virkningen og gjennomføring.

Eksempelvis må det være klart at det å bli stanset i tollen på flyplassen ikke medfører frihetsberøvelse. Her er formålet å søke etter ulovlige innbrakte varer. Dersom det besluttes å gjennomføre medisinske undersøkelser for å avdekke om narkotika er inntatt gjennom spiserøret, vil imidlertid forholdet måtte bedømmes som frihetsberøvelse etter EMK art. 5, siden forholdets karakter og gjennomføring vil være særlig inngripende.

I *Witold Litwa mot Polen*<sup>38</sup>, som omhandlet innbringelse av beruset person, fant EMD at tilbakeholdelse i 6 timer og 30 minutter utgjorde en frihetsberøvelse etter art. 5 nr. 3 litra e (om alkoholikere). Dette er relevant i forhold til innbringelse etter politiloven § 8 fordi tidsperspektivet i saken kun var halvannen time lenger enn den maksimale tidsfristen etter

---

<sup>37</sup> Av 6. November 1980, application no. 7367/76.

<sup>38</sup> Av 4. April 2000, application no. 26629/95.

pl. § 8, 2. ledd. Således viser saken at innbringelsens tidspunkt vil kunne være utslagsgivende for hvilken karakteristikk inngrepet får.

Det avgjørende vil etter dette være en helhetsvurdering av om innbringelse strider mot konvensjonsrettighetene etter EMK art. 5, eventuelt om inngrepets karakter er mer naturlig å henføre under TP. 4. art. 2. Særlig vektlegges realiteten som innebærer at den innbrakte må oppgi sin frihet for en midlertidig periode og at inngrepet kan gjennomføres med makt. Selv om tidsperspektivet kan være kortvarig, vil det like fullt utgjøre tapt tid for vedkommende. Imidlertid må helhetsvurderingen foretas i forhold til den konkrete situasjonen, slik at det ikke er sikkert at en innbringelse kun vil måtte karakteriseres som frihetsinnskrenkelse etter TP. 4. art. 2. Eksempelvis hvor innbringelsen blir gjennomført med fysisk makt, og vedkommende blir sittende i inntil fire timer, eller det skjer en kompetanseoverskridelse, slik at vedkommende blir sittende lenger, vil det være rimelig å karakterisere forholdet som en frihetsberøvelse etter EMK art. 5.

Slik jeg ser det vil en innbringelse i henhold til pl. § 8, som gjennomføres i samsvar med de grunnleggende prinsippene i pl. § 6, og hvor den innbrakte løslates så snart det ikke lenger er ”nødvendig” å opprettholde tilbakeholdelsen, normalt måtte henføres under TP. 4. art. 2 som en krenkelse av konvensjonsvernet om ”right to liberty of movement”<sup>39</sup>. Det presiseres imidlertid at den nærmere helhetsavgjørelsen må foretas i forhold til det konkrete tilfellet.

### 2.2.2 EMK art. 8

Konvensjonsvernet etter EMK art. 8 beskytter retten til respekt for privatlivet, ”respect for his private...life”. En naturlig forståelse av ordlyden innebærer at rettigheten er videre enn i forhold til EMK art. 5 og TP. 4. art. 2, og at rettigheten ikke på noen presis måte kan defineres uttømmende.

---

<sup>39</sup> En tilsvarende konklusjon fremgår av Auglend (2004) s. 473, men at spørsmålet er tvilsomt fremgår blant annet av Møse (2002) s. 241, hvor det sies at innbringelse er et ”tvilstilfelle”, samt Jebens (2004) s. 99, hvor det kun ”antas” at innbringelse er ”frihetsberøvelse i forhold til EMK art. 5.



Formålet med artikkelen er å verne om den fysiske integriteten, slik at en fysisk handling som innbringelse i utgangspunktet vil innbære et inngrep i retten til respekt for privatlivet. Spørsmålet er imidlertid om det på samme måte som i forhold til EMK art. 5 og TP. 4. art. 2 er slik at ikke alle negative virkninger for den fysiske integriteten faller innenfor bestemmelsen virkeområde.

I Costello-Roberts vs. UK<sup>40</sup> var saksforholdet at en unggutt var tildelt tre klaps med en gymsko på kortbuksen. EMD gir her uttrykk for at retten til privatliv er et generelt begrep, men at ikke enhver negativ handling vil omfattes av konvensjonsvernet. I den konkrete vurderingen ble behandlingen ikke ansett for å være rettstridig mot konvensjonen, da inngrepet ikke var tilstrekkelig omfattende til å falle inn under EMK art. 8. At EMD i det hele tatt vurderte en slik lite alvorlig situasjon opp mot EMK art. 8, tyder på at den nedre grensen for hva som kan utgjøre et inngrep i retten til respekt for privatlivet er lav.

Slik jeg ser det kan det ikke være noen tvil om at innbringelse etter pl. § 8 vil utgjøre et inngrep i konvensjonsvernet om rett til respekt for privatlivet. Selv om det er på det rene at ikke alle typer negative virkninger omfattes av konvensjonsvernet vil en innbringelse, som har karakter av midlertidig frihetsberøvelse og som kan gjennomføres med makt være over den nederste grensen for hva som vil utgjøre et inngrep.

Innbringelse strider også mot retten til selvbestemmelsesrett som utgjør en viktig del av vernet etter EMK art. 8. Når politiet gjennomfører innbringelsen vil politiet samtidig overta ansvaret for personen. At det oppstår en særskilt ansvarsplikt underbygger at inngrepet er et unntak fra den vanlige situasjonen, hvor hvert individ har et personlig ansvar for sitt eget privatliv. Således taler også dette for at innbringelse vil omfattes av EMK art. 8 og retten til respekt for privatlivet.

---

<sup>40</sup> Av 25. mars 1993, application no. 13134/87.

Konklusjonen er at innbringelse etter pl. § 8 også vil utgjøre et inngrep i den konvensjonsbeskyttede rettigheten til "respect for his private...life" etter EMK art 8, 1. ledd.

I den videre behandling vil jeg fokusere fremstillingen rundt EMK art. 8 og TP. 4. art. 2. Bakgrunnen for at jeg unnlater EMK art. 5 er, som nevnt, at det generelt vil være mer naturlig å henføre innbringelse som et inngrep i bevegelsesfriheten.

Utgangspunktet er således at innbringelse strider mot EMKs konvensjonsvern, men inngrepet kan legitimeres gjennom de særskilte unntaksvilkår etter EMK art. 8, 2. ledd og TP. 4. art. 2, 3. ledd, henholdsvis krav til lov, formål og nødvendighet. Den nærmere vurderingen av vilkårene vil bli foretatt i tilknytning til oppgavens systematikk.

### **3 DET MATERIELLE HJEMMELSGRUNNLAGET ETTER PL. § 8, 1. LEDD, NR. 1 OG 2**

#### **3.1 Politiloven § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2**

##### **3.1.1 Fakultativ kompetanse**

En side ved legalitetsprinsippet er at unnlatelse av å handle må ha hjemmel i lov dersom rettsregelen normalt forutsetter aktiv handling.

I politiloven § 8 er dette kommet til uttrykk ved at politiet ”kan” velge om innbringelsen skal gjennomføres. Konsekvensene av dette er at politiets innbringelseskompetanse er fakultativ, hvilket medfører at politiet kan la være å foreta innbringelse i den konkrete situasjonen på tross av at lovskravet, formålet og skrankene gjennom nødvendighets- og forholdsmessighetsprinsippet er oppfylt.

Den fakultative adgangen underbygges ved at det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig at politiet foretar innbringelse i alle tilfeller hvor lovens vilkår er oppfylt. Dette ville resultere i at politiet ville bli overbelastet med mindre betydningsfulle oppdrag. Samtidig ville innblanding i alle ordenssituasjoner føre til et redusert tillitsforhold mellom publikum og politi, siden det vil kunne oppstå konflikter idet borgerne vil føle at enkelte innblandinger er utidige. Dette ville igjen føre til at politiets inngrep bidrar til å undergrave formålet med politiets ordenstjeneste, nemlig opprettholdelse av ro og orden.

Når polititjenestemannen skal vurdere hvorvidt innbringelsen skal gjennomføres i det konkrete tilfellet må det foretas en helhetsvurdering av den aktuelle situasjonen. I den skjønsmessige vurderingen må polititjenestemannen se hen til hva formålet med innbringelse er, jfr. kapittel 3.2, samt de politirettslige prinsippene i pl. § 6. Det presiseres således at den frivillige kompetansen ikke skal være usaklig eller medføre

forskjellsbehandling i forhold til hvilke situasjoner som resulterer i inngrep, jfr. pl. § 6, 3. ledd.

### 3.1.2 Subjektet

Subjektet etter politiloven § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2 defineres som ”den”, hvilket etter en naturlig forståelse omfatter både fysiske og juridiske personer. Det er imidlertid på det rene at juridiske personer ikke kan innbringes siden disse er abstrakte konstruksjoner, slik at det er enhver fysisk person som er subjektet etter pl. § 8.

Det er således ikke et vilkår at subjektet har overtrådt et konkret straffebud eller gitt uttrykk for en slik hensikt. Eksempelvis kan personer som er utilregnelige, jfr. strl. § 44, eller under den kriminelle straffealder, jfr. strl. § 46, innbringes på lik linje med ethvert individ.

Et unntak fra dette, følger imidlertid av politiinstruksen § 9-1, 1. ledd, siste setning som fastslår at personer med ”diplomatisk immunitet” ikke kan innbringes etter pl. § 8.

### 3.1.3 Lokalet

Det følger videre av politiloven § 8, 1. ledd at den innbrakte kun kan innbringes til ”..politistasjon, lensmannskontor eller annet lokale som benyttes under polititjenesten.”, jfr. pl. § 8, 1. ledd.

En naturlig forståelse av ”politistasjon” og ”lensmannskontor” omfatter lokalene hvor politiet til vanlig driver tjenesten fra og hvor politiet har utrykningskjøretøy, garderober for personale, arrestceller, dokumenter og våpenoppbevaringen. Alternativene omfatter således de fast etablerte polititjenestelokalene.

Det tredje innbringelsesalternativet, ”annet lokale som benyttes under polititjenesten”, har derimot ingen klar og entydig forståelse. En tolkning av ordlyden innebærer at lokalene er

mindre permanente og at det ikke er stedet hvor tjenesten til vanlig utføres fra. En dekkende beskrivelse er således at alternativet tar sikte på midlertidige lokaler<sup>41</sup>.

Ved vurderingen av hvilke midlertidige lokaler som kan anvendes er det avgjørende ”en fornuftig tolkning”<sup>42</sup> av bestemmelsen.

Eksempelvis vil det være behov for å etablere midlertidige lokaler hvor flere ordensforstyrrelser inntreffer langt fra det regulære tjenestestedet eller hvor det som på grunn av dårlig infrastruktur vil ta lang tid med transport av de innbrakte til det faste tjenestestedet.

En skranke som følger av den naturlige forståelse av ”lokale” er imidlertid at bygningen som et minimumskrav må ha en struktur som beskytter tilfredsstillende mot vær og vind<sup>43</sup>. Eksempelvis vil bruk av nettinggjerder, i form av hønsegård eller hundegård, klart være utenfor det tillatte innbringelseslokalet.

Videre må uttrykket ”lokale” også innebære visse minimumskrav til komfort for de innbrakte. De innbrakte skal eksempelvis ha tilfredsstillende toalettmuligheter, samt at lokalet skal være opplyst og tilstrekkelig temperert. Komfort som tv og internett vil imidlertid være utenfor det som kan kreves av lokalet.

#### 3.1.4 Offentlig sted

Videre er det et materielt vilkår at innbringelse skjer i tilknytning til ”offentlig sted”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1-2.

Dette innebærer at den forstyrrende handlingen faktisk må være begått på det offentlige stedet, samtidig som følgene av forstyrrelsen må inntre på det offentlige stedet.

---

<sup>41</sup> Hvilket også fremgår av Auglend (2004) s. 505.

<sup>42</sup> Jfr. Ot.prp.nr.35 (1978-79) s. 173.

<sup>43</sup> Hvilket også fremgår av Nilstad (2004) s. 133.

”Offentlig sted” må forstås på samme måte som etter strl. § 7, 1. ledd, hvor det avgjørende er om stedet er bestemt for ”almindelig Færdsel” eller om stedet er almindelig befærdet”. Dette innebærer en avgrensning mot den private sfæren, hvor det ikke er naturlig at politiet har innbringelseskompetanse.

Eksempelvis har politiet således ikke innbringelseskompetanse hvor gjerningsmannen kun oppholder seg på privat grunn, men politiet vil kunne gå til pågrep etter strpl. § 173 dersom personen ikke opphører virksomheten.

Ett unntak følger imidlertid ved at pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 er tolket slik at ferdselsforstyrrelser utenfor offentlig område rammes<sup>44</sup>, så lenge gjerningsmannen rent faktisk befinner seg på det offentlige sted.

Eksempelvis innebærer dette at personen som oppholder seg på offentlig grunn, men som lemper stein på en privat vei, for å hindre at biltrafikken slipper gjennom, vil kunne innbringes med hjemmel i pl. § 8, 1. ledd, nr. 1, selv om virkningen av forstyrrelsen utelukkende forekommer på privat grunn.

### 3.1.5 Ro og orden

Skal politiet kunne innbringe en person må det foreligge materiell hjemmel i lov. I politilovens § 8, 1. ledd, nr. 1 fremgår det således at politiet kan innbringe den som ”forstyrrer ro og orden”, mens det etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 er hjemmel til å innbringe den som ikke fjerner seg når det er frykt ”for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden”.

Problemstillingen er hva som utledes av ”forstyrrer ro og orden” og ”frykt for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

---

<sup>44</sup> Jfr. Auglend (2004) s. 506 som bygger på at Rt. 1932 s. 112 for strl. § 350, 1. ledd tolkes slik.

Bestemmelsene gir uttrykk for to forskjellige situasjonskrav. Uttrykket ”forstyrrer” etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 retter seg mot pågående ordenskrenkelser og har et gjenopprettende formål, mens ”frykt for forstyrrelse” etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 tar sikte på å avverge ordensforstyrrelser og har således et preventivt formål<sup>45</sup>.

Begrepet ”ro og orden” utgjør en rettslig standard, slik at innholdet forandrer seg i samsvar med samfunnets allmenne oppfatning av hva som til enhver tid omfattes.

Eksempelvis vil gudstjenesten i kirken gjennomgående kreve mindre forstyrrelser enn området utenfor et utested en lørdagskveld før det omfattes av pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

Hovedvilkåret etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 er at handlingen faktisk og konkret har virket forstyrrende på de offentlige omgivelsene, hvilket innebærer at en krenkelse som bare er egnet til å forstyrre, men som faktisk ikke ”forstyrrer”, ikke gir grunnlag for innbringelse, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1. Det er således ikke noe vilkår at forholdet i seg selv er en straffbar handling<sup>46</sup>.

Eksempelvis vil bråkete 12 åringer, så vel som 13 og 14 åringer kunne innbringes, i motsetning til pågripelse etter strpl. § 171, så fremt de faktisk ”forstyrrer”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1.

Tilsvarende er det straffbart etter strl. § 350, 1. ledd å forstyrre ”den almindelige Fred og Orden” ved ”utilbørlig atferd”. Bestemmelsene har således et tilnærmet likt virkeområde siden uttrykket ”Fred” må sies å tilsvare uttrykket ”ro” i politiloven<sup>47</sup>. Samtidig omfatter

---

<sup>45</sup> Hvilket også fremgår av NOU 2004: 6 s. 130.

<sup>46</sup> Jfr. ovenfor om at hensynet ikke er å straffe eller etterforske.

<sup>47</sup> Hvilket også hevdes av Martinussen (1985) s. 60.

strl. § 350, 1. ledd ordensforstyrrelser i beruset tilstand som tidligere gikk inn under den nå opphevede løsgjengerloven<sup>48</sup> § 17.

Etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 må det være en årsak til at det fryktes for ordensforstyrrelse.

Eksempelvis kan det at et medlem fra A-gjengen oppholder seg i området til B-gjengen eller folks reaksjoner mot demonstranter være tilstrekkelig til å skape begrunnet ”frykt for forstyrrelse”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2. Det kreves ikke at forsøk på straffbar handling er foretatt, hvilket innebærer at politiet kan ha grunnlag for å innbringe person som gjør forberedelser, inkludert straffrie sådanne, eller uttrykker hensikt om å forstyrre den alminnelige ro og orden.

Pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 kan også brukes hvor ordensforstyrrelsen er inntrådt og det er overveiende sannsynlig at det er grunn til å frykte videre forstyrrelser dersom politiet ikke intervener. Eksempelvis vil politiet i så fall kunne innbringe vedkommende som ikke etterkommer pålegg om å fjerne seg, uavhengig om personen er aktiv eller passiv tilstedeværende.

Det kontraherende straffebud finnes i pl. § 30 1. ledd nr. 1, jfr. § 5, som retter seg mot den som forsettlig eller uaktsomt unnlater å etterkomme politiets pålegg mv, samt strl. § 329 1. ledd.

Det neste spørsmålet er hvilke typer forstyrrelser som omfattes av pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

Det er på det rene at en naturlig forståelse av ”forstyrrelse av ro og orden” og ”frykt for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden” omfatter fysiske handlinger som forstyrrer eller kan virke forstyrrende.

---

<sup>48</sup> Lov om Løsgjænger, Betleri og Drukkenskab av 31. mai. 1900 nr. 5.



Eksempelvis vil situasjoner hvor en person skriker, snakker uforholdsmessig høyt, slenger rundt med skjellsord og generelt skråler etter en fuktig bytur omfattes. Andre situasjoner som omfattes er slåsskamper, krangling og skubbing mellom personer.

I Rt. 1980 s. 1488 ble 18åringen som kastet stein mot politiet som skulle gjenopprette ro og orden, idømt ubetinget fengsel for å ha medvirket til å ”forstyrre den alminnelige fred og orden” ved utilbørlig adferd, jfr. strl. § 350. Steinkasting mot politiet vil også i dag være et så forstyrrende element mot den offentlige ”ro og orden” at et slikt tilfelle klart vil kvalifisere til innbringelse etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1.

Krenkelser av den psykiske fredsfølelsen vil derimot ikke omfattes like klart av ordlyden, siden ordlyden peker på en mer aktiv og fysisk handling, jfr. ”forstyrrer/forstyrrelse” i pl. § 8, 1. ledd, nr. 1-2.

Det er imidlertid på det rene at bestemmelsene ikke vil kunne fylle sin funksjon som ordensregulatorer dersom ikke psykiske forstyrrelser også omfattes<sup>49</sup>, siden formålet er å sikre at mennesker skal kunne gå i fred i gatene uten noen som helst forstyrrelser, uavhengig om forstyrrelsene karakteriseres som fysiske eller psykiske.

Mobbing er også satt på den politiske agendaen i større grad enn tidligere. Det sentrale ved mobbing er at handlingen regelmessig skjer med psykiske virkemidler, eksempelvis personen som skjærer grimaser, etterligner personen ved bevegelser bak ryggen eller på andre måter gjør det ubehagelig for personen, uten fysiske virkemidler. At slike psykiske handlinger vil kunne virke ”forstyrrende” er det liten tvil om, hvilket taler for at det omfattes av bestemmelsene.

---

<sup>49</sup> Hvilket også fremgår av NOU 2004: 6 s. 130 og Auglend (2004) s. 505..

Imidlertid må det kreves at det skjer en psykisk påvirkning av en viss grad. Det kan ikke alltid tas hensyn til at personer reagerer forskjellig på situasjoner, for eksempel at noen opplever det som en større krenkelse enn andre gjør. Politiet må utføre en objektiv vurdering av situasjonen og handle deretter, i samsvar med formålet og de grunnleggende prinsippene i pl. § 6.

Konklusjon er således at så vel fysiske som psykiske forstyrrelser omfattes av bestemmelsene i pl. § 8, 1. ledd, nr. 1-2.

I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet om skjellsord til politiet gir grunnlag for innbringelse etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

I Rt. 1984 s. 701 ble vedkommende som under pågripelse av annen person ropte ”purkesvin” og ”feite gris” til politikonstablene innbrakt med hjemmel i tidligere strpl. § 250 a<sup>50</sup>, idet vedkommende ble bedømt å ha ”forstyrret den alminnelige orden”.

Uttrykket ”ro og orden” er en rettslig standard og det er på det rene at det har skjedd en samfunnsutvikling som går i retning av å akseptere språkbruk som tidligere ikke ble godtatt siden dommen i 1984. For politiet er det blitt en del av hverdagen å lære å tolerere slikt negativt språkbruk uten å reagere uforholdsmessig.

Dersom ordene ”purkesvin” og ”feite gris” ble fremsatt mot politiet i dag, vil det trolig være i samsvar med utviklingen at politiet ikke reagerer med innbringelse. Det må imidlertid gjøres reservasjoner for ordbruk som er særlig grov og tilfeller hvor vedkommende blir tilsnakket uten å følge politiets instruksjoner, i slike tilfeller vil det fortsatt være legitimt å innbringe vedkommende, siden ordbruken må sies å være tilstrekkelig ”forstyrrende” for polititjenestemennene.

---

<sup>50</sup> Bestemmelsen tilsvarer i det vesentligste pl. § 8, 1. ledd, nr. 1.

Et spørsmål er om en person som er pliktig til å forsøke å hindre ordensforstyrrelser kan innbringes dersom vedkommende ikke oppfyller plikten sin.

Eksempelvis hvor vekteren på et utested slipper inn en beruset og høylydt mann.

Selv om det er sannsynlig at ordensforstyrrelser oppstår kan vekteren ikke innbringes siden medvirkning til forstyrrelse av ro og orden ikke omfattes av pl. § 8. Dog kan vekteren risikere straff etter strl. § 350 som likestiller medvirkning.

### 3.1.6 Ulovfestet rettstridsreservasjon

Problemstillingen er om det må innfortolkes en rettstridsreservasjon i pl. § 8, 1. ledd, nr. 1.

En rettstridsreservasjon vil åpne for flere forstyrrelser i samfunnet, slik at borgernes ro og orden blir videre innskrenket.

Håndhevingen av hvorvidt en forstyrrelse anses rettmessig eller ulovlig kan i tillegg være vanskelig å praktisere og det vil kunne oppstå uenigheter mellom politi og borger som lettere vil kunne unngås ved at reguleringen i pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 anses uttømmende.

I et moderne samfunn er det imidlertid på det rene at ordensforstyrrelser aksepteres i en viss grad.

Eksempelvis gjelder dette støyen fra kjøretøy, tog, trikk, t-bane osv. Det rettslige grunnlaget for at det i utgangspunktet aksepteres trafikkstøy er sedvane, selv om virkningene klart er forstyrrende.

Det er også et legitimt behov for at enkelte ordensforstyrrelser aksepteres for samfunnet skyld.

Dette kan for eksempel gjelde veiarbeid i en bygate, hvor det er påkrevd at arbeiderne benytter kompressorbor for å fjerne asfalt. Det er på det rene at slikt verktøy virker forstyrrende på roen, men det foreligger sedvane for at nødvendig arbeid godtas.

I vurderingen legges således atskillig vekt på at enkelte ordensforstyrrelser er en konsekvens av utviklingen i samfunnet, samt at det er påtrengende legitime behov for å innfortolke en rettstridsreservasjon for å gjøre unntak fra hovedregelen.

Konklusjonen er at det må innfortolkes en rettstridsreservasjon i pl. § 8, 1. ledd, nr. 1<sup>51</sup>.

Rettstridsreservasjonen innebærer at dersom forstyrrelsen anses rettmessig så vil forholdet ikke kunne medføre innbringelse etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1.

Eksempelvis anses trafikkstøyen ulovlig dersom støyen strider mot veitrafikkloven, slik at innbringelse kan forekomme. Likeledes hvor kompressorboret forårsaker uforholdsmessig støy i forhold til hva som er sedvanelig, slik at det vil kunne være grunnlag for innbringelse.

Dersom en demonstrasjon er forhåndsklarert med politiet vil demonstrasjonen være rettmessig, selv om den øvrige ferdselen hindres, forutsatt at demonstrantene holder seg innenfor det rimelige. Hvor demonstrasjonen strekker seg lenger enn det som er forventet vil det således kunne være grunnlag for innbringelse.

I Rt. 1977 s. 944 var toleransegrensen for det rettmessige overskredet ved at ansatte ble hindret fra å komme inne i en streikerammet bedrift. Forholdet var at streikevaktene og demonstrantene skjøv de ansatte 50 meter fra inngangen. Høyesterett slo fast at dette var forstyrrelse av lovlig ferdsel og domfelte etter strl. § 350, 1. ledd.

---

<sup>51</sup> Hvilket samsvarer med Martinussen (1985) s. 70.

Vurderingen av om rettstridsreservasjonen etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 er overskredet eller om forstyrrelsen er rettmessig må således skje på bakgrunn av en helhetsvurdering med utgangspunkt i hva som er normalt og sedvanerettslig.

### 3.1.7 Den lovlige ferdsel

Det fremgår videre av politiloven § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2 at det er materiell hjemmel for innbringelse hvor ”den lovlige ferdsel” faktisk forstyrres eller når ferdselen potensielt fryktes forstyrret.

Problemstillingen er tolkingen av ”den lovlige ferdsel”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

En naturlig forståelse av ”ferdsel” innebærer at det er trafikken som forstyrres og at både gående og kjørende trafikk omfattes. Likeledes vil stillestående trafikk innbefattes i ordlyden.

Videre kan forstyrrelse av trafikken forekomme både ved aktiv handling, f. eks ved å løpe sikksakk på motorveien slik at bilene må stoppe opp, eller ved passiv handling, f. eks ved å stille seg midt på motorveien for å forstyrre fremkommeligheten.

Det neste vilkåret er at ferdselen må være ”lovlig”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

En naturlig forståelse av ”lovlig” innebærer at det kun er trafikk som skjer i samsvar med de til enhver tid gjeldende regler som omfattes.

Dette innebærer at ferdselen ikke må være i strid med straffeloven eller Vegtrafikklov av 18. juni. 1965 nr. 4 og heller ikke annet gyldig rettsgrunnlag, f. eks et gyldig forbud eller påbud.

Eksempelvis vil vedkommende som hindrer den berusede i å kjøre eller vedkommende som fysisk nekter 17-åringen å kjøre ikke kunne innbringes med hjemmel i pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 siden kjøringen er ulovlig, jfr. veitrafikkloven §§ 22, 1. ledd og 24, 3. ledd.

### 3.1.8 Skjellig grunn og påleggskravet etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2

Innbringelse etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 er av avvergende karakter, det vil si at krenkelsen av ”den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel” ikke har forekommet på det aktuelle tidspunktet<sup>52</sup>. Av hensyn til borgernes rettssikkerhet kreves således en indikasjon for at slik forstyrrelse skal oppstå.

Problemstillingen er tolkningen av ”skjellig grunn” etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2.

En naturlig forståelse av ”skjellig grunn” indikerer at det må foreligge konkrete og objektive holdepunkter for at forstyrrelse skal oppstå.

Eksempelvis er det ikke tilstrekkelig at polititjenestemannen har en følelse av at vedkommendes nærvær kan skape en slik fare for forstyrrelse. Motsetningsvis kan det heller ikke kreves visshet om at en slik handling skal oppstå.

Videre skiller vilkåret om skjellig grunn seg fra pl. § 7, 1. ledd, nr. 1 hvor det er tilstrekkelig for inngrep at det foreligger ”grunn til frykt”. Begrepet ”grunn til frykt” gir uttrykk for en mindre sannsynlighet for at forstyrrelse skal forekomme enn etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2. Bakgrunnen er at innbringelse utgjør et større inngrep ovenfor personen enn tiltakene etter pl. § 7, 2. ledd, som for eksempel bortvisning.

En tilsvarende formulering av vilkåret gjenfinnes i strpl. kapittel 14, hvor det eksempelvis for pågripelse etter strpl. § 171 oppstilles krav om ”skjellig grunn”. Uttrykket ”skjellig grunn” etter straffeprosessloven har vært drøftet i teorien<sup>53</sup> og rettspraksis<sup>54</sup>, hvor det er lagt til grunn at det må være mer sannsynlig at personen har begått handlingen enn at han ikke har begått handlingen, altså et krav om sannsynlighetsovervekt.

---

<sup>52</sup> Jfr. innstilling om rettergangsmåten i straffesaker s. 248.

<sup>53</sup> Jfr. Bjerke (2001) s. 639.

<sup>54</sup> Jfr. Rt. 1993 s. 1302 og Rt. 1992 s. 1529.

Spørsmålet er om uttrykket ”skjellig grunn” i pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 tilsvarer uttrykket i straffeprosessloven.

Et moment er betydningen av at lovgiver har valgt et skjerpet vilkår i pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 i forhold pl. § 7. Det følger således av hensynet til harmonisering av lovbestemmelser at det naturlige er å tolke begrepet i pl. § 8 i lys av hvordan det blir tolket i straffeprosessloven.

Innbringelse har også store likhetstrekk med de straffeprosessuelle tiltakene, henholdsvis pågripelse etter strpl. § 171-173. Av hensyn til lojalitet mot lovgiver bør det derfor tas utgangspunkt i hvordan begrepet er tolket i straffeprosessloven, siden det ikke er gitt særskilte retningslinjer for tolkningen i politiloven.

Videre er politiloven vedtatt i etterkant av straffeprosessloven. Hvis det var slik at ”skjellig grunn” i straffeprosessloven skulle forstås forskjellig fra pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 ville dette blitt drøftet uttrykkelig i forarbeidene.

Et annet moment er at pl. § 8 viderefører innbringelsesbestemmelsen som tidligere stod i straffeprosessloven § 191 og før det igjen § 250 a, hvor skjellig grunn ble tolket som et krav til sannsynlighetsovervekt.

Etter dette kan det ikke være noen tvil om at konklusjonen er at ”skjellig grunn”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2, forstås i samsvar med straffeprosesslovens krav om sannsynlighetsovervekt<sup>55</sup>.

Hvorvidt det foreligger sannsynlighetsovervekt ”til å frykte for forstyrrelse” må imidlertid vurderes på to ulike tidspunkt.

---

<sup>55</sup> Hvilket også fremgår av Nilstad (2004) s. 138.

I samsvar med formålet og nødvendighets- og forholdsmessighetsprinsippet må vurderingen skje både ved utstedingen av pålegget, samt ved effektueringen av innbringelsen.

Eksempelvis er det ikke tilstrekkelig at det bare foreligger sannsynlighetsovervekt for ordensforstyrrelsen når pålegget først gis, dersom det ikke også foreligger slik sannsynlighet når gjennomføringen av inngrepet iverksettes.

Det er også et vilkår om at politiet har gitt vedkommende pålegg om å fjerne seg fra stedet før innbringelse kan gjennomføres, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2.

Problemstillingen er hvilke krav som stilles til politiets ”pålegg”<sup>56</sup>.

Det følger av en naturlig forståelse av ”pålegg” at pålegget ikke trenger å være skriftlig utformet, slik at også muntlige pålegg er juridisk bindende<sup>57</sup>.

Det oppstilles imidlertid ikke særskilte krav vedrørende adressaten for pålegget, men det må være en minsteforutsetning at den enkelte har oppfattet og forstått pålegget før innbringelsen iverksettes<sup>58</sup>.

Eksempelvis hvor vedkommende gir uttrykk for at han ikke har oppfattet pålegget, men uttaler at han vil rette seg etter det så snart det er forstått, og det er sannsynlig at han vil gjøre dette, skal vedkommende løslates, jfr. pl. § 8, 2. ledd og pl. § 8, 1. ledd, nr. 2.

Dersom politiet vil formidle pålegget til en større folkemengde er det naturlig å ta i bruk mikrofon eller megafon, det er derfor ikke tilstrekkelig at politiet har gitt uttrykk for

---

<sup>56</sup> Det fremgår av Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 60 at med pålegg siktes til ”politiets ulike befalinger”.

<sup>57</sup> Muntlige meddelelser er det praktiske og således det vanlige, jfr. også Auglend (2004) s. 507.

<sup>58</sup> Hvilket også fremgår av Nilstad (2004) s. 140.



pålegget gjennom radio eller tv. Pålegget må gjentas ovenfor de fremmøtte før politiet kan iverksette tiltak etter politiloven, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2.

Videre må pålegget være mulig å gjennomføre i den konkrete situasjonen. Og i vurderingen må politiet blant annet ta hensyn til subjektet og omstendighetene for pålegget.

Eksempelvis vil en gateselger som har fått pålegg om å fjerne seg øyeblikkelig stå ovenfor et pålegg som er umulig å etterkomme, dersom han etter omstendighetene faktisk trenger lenger tid for å pakke sammen varene.

I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet i hvilke situasjoner pålegget ikke vurderes som etterkommet, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2.

Hvor vedkommende gjennom språk eller handling gir uttrykk for at pålegget ikke vil bli fulgt ved å fjerne seg er det på det rene at pålegget ikke er etterkommet, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2.

Situasjonen kan også være at personen gir uttrykk for at han vil etterkomme pålegget, men at vedkommende gjør det i et tregere tempo enn vanlig. Her vil politiet fysisk kunne bistå vedkommende ved å fjerne han, jfr. pl. § 7 1. ledd, jfr. 2. ledd. Hvor vedkommende gjør uforholdsmessige lite for å fjerne seg vil det være nærliggende å karakterisere pålegget som ikke etterkommet.

Eksempelvis hvor en gateselger er pålagt å rydde sammen varene sine, men selgeren fortsetter å betjene kunder uten å vise tegn til å etterkomme pålegget, vil det være naturlig å anse pålegget som ikke etterkommet, med konsekvensen at gateselgeren kan innbringes. Det presiseres at vedkommende skal gis en tilstrekkelig anledning til å følge pålegget.

Det er i tillegg på det rene at det er politiets vurdering av den konkrete ordenssituasjonen som er avgjørende, slik at den innbraktes subjektive oppfatning ikke fritar fra å etterkomme politiets pålegg, jfr. Rt. 1984 s. 387.

Eksempelvis hvor en person nekter å fjerne seg fordi vedkommende mener at det ikke er noen reell mulighet for at det skal oppstå en ordensforstyrrelse, i en slik situasjon vil politiet kunne innbringe etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2, i hvert fall dersom det er forholdsmessig og nødvendig.

### 3.2 Formålene

For at innbringelsen skal falle innenfor kompetansegrunnlaget må den videre være i samsvar med formålet bak regelen. Dette samsvarer også med den systematikken som er valgt i EMK når man skal gjøre inngrep i rettigheter.

En innbringelse som er begrunnet i andre hensyn enn de som utledes av politiloven § 8 vil innebære en ulovlig kompetanseoverskridelse. Politilovens hensyn må også samsvare med de opplistede formålene i EMK art 8 og TP. 4. art. 2 om man skal kunne gjøre inngrep, slik at dersom politilovens formål ikke samsvarer med EMKs opplistede formål, vil inngrepet være en ulovlig innbringelse.

#### 3.2.1 Ordensmessig motivasjon

Formålet etter politiloven §§ 8, 1. ledd, nr. 1-2 er opprettholdelse av ”ro og orden” og ”den lovlige ferdsel”. Det ordensmessige formålet representerer således også en rettslig skranke for hvilke hensyn innbringelse kan bygge på.

Videre samsvarer formålet etter politiloven §§8, 1. ledd, nr. 1 og 2 med EMK art. 8, 2 og TP. 4. art. 2, 3. ledd og hensynet til ordensforebyggelse (”prevention of disorder” og ”maintenance of ordre public”), som er særskilt opplistede formål som legitimerer frihetsinnskrenkelser. Det er således på det rene at innbringelser etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2 vil kunne legitimere unntak fra konvensjonsvernet, som omtalt i kapittel 2.2.

Eksempelvis kan demonstranter, folkemengder og personer som oppfører seg ubehagelig mot andre innbringes dersom handlingene faktisk virker forstyrrende for ro og orden.

Dette innebærer at hvor handlingene ikke virker forstyrrende, men for eksempel polititjenestemannen kun misliker demonstrasjonen, kan det ikke foretas innbringelse siden inngrepet ikke samsvarer med formålet om å opprettholde ro og orden.

Ordensformålene omfatter således mindre alvorlige situasjoner som normalt ikke vil resultere i etterspill fra politiets side og hvor den innbrakte heller ikke oppnår noen særskilt prosessuell stilling, jfr. strpl. § 82, 2. ledd.

Siden formålene tar sikte på mindre alvorlige situasjoner innebærer dette at innbringelsesadgangen ikke skal benyttes hvor situasjonen gjelder et mer alvorlig forhold. Hvor forholdet vurderes som alvorlig må politiets hjemmelsgrunnlag søkes i straffeprosessloven, slik at vedkommende blant annet får stilling som siktet, jfr. strpl. § 82, 1. ledd.

Eksempelvis vil vedkommende som veiver rundt med en kjepp på åpen gate normalt sies å forstyrre "ro og orden", siden folk i nærheten vil bekymre seg og holde seg på god avstand. Imidlertid er forholdet ikke særlig alvorlig så fremt det ikke utvikler seg, og vedkommende vil omfattes av vilkårene i pl. § 8, 1. ledd, nr. 1, samtidig som situasjonen vil ligge innenfor det relevante formålet med bestemmelsen.

Hvor forholdet derimot er at en mann vifter rundt med pistol på åpen gate vil det naturligvis også medføre en forstyrrelse av "ro og orden", men siden pistolen er et skarpt våpen vil inngrep ovenfor personen måtte søkes i straffeprosessloven. Forholdet vil her utgjøre en så alvorlig situasjon at formålene med innbringelseshjemlene ikke vil være tilstrekkelige for å legitimere inngrepet.

### 3.2.2 Straffehensikt

Problemstillingen er om innbringelse for å straffe er forenlig med formålene etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

Et straffeformål vil for eksempel foreligge hvor innbringelsen ensidig er motivert av å straffe.

Eksempelvis hvor en ungdom har forstyrret offentlig ro og polititjenestemannens eneste tanke er å straffe vedkommende, i motsetning til å opprettholde ordensformålet.

Tilsvarende hvor en person innbringes for ikke å ha etterkommet politiets pålegg om å fjerne seg, men så gir klart uttrykk for at vedkommende nå akter å føye seg. Formålet som begrunnet innbringelsen var å få fjernet personen grunnet frykt for forstyrrelser, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2, slik at når vedkommende nå er fjernet, samtidig som han i fremtiden gir uttrykk for en vilje om å etterkomme politiets pålegg så skal politiet løslate vedkommende, selv om han er plassert i politibilen. Hvor polititjenestemannen likevel velger å gjennomføre innbringelsen som resultat av personens vrangvilje og manglende samarbeidsvillighet vil forholdet være å regne som straff, siden inngrepet ikke lenger er ”nødvendig” for å oppnå ordensformålet, jfr. pl. § 8, 2. ledd.

Innbringelse er et virkemiddel som politiet anvender i den operative ordenstjenesten, hvilket innebærer at tiltaket ikke er konstruert for situasjoner hvor formålet er å straffe.

Av hensyn til rettssikkerheten oppstilles det krav om at straff ilegges på bakgrunn av en betryggende saksbehandling. Det er på denne bakgrunn det fremgår av grunnloven § 96 at ingen kan ”straffes uden efter Dom”.

Dette innebærer at hvor politiet pågriper en person i den hensikten kun å straffe vedkommende vil det være en ulovlig pågripelse, jfr. grl. § 96. Siden en pågripelse ikke

kan gjennomføres med et ensidig straffeformål, må det samme gjelde for innbringelse, som er et mindre inngripende tiltak enn pågripelse etter strpl. kapittel 14.

Saksbehandlingsreglene i politiloven og forvaltningsloven er dessuten ikke tilpasset situasjoner hvor formålet er å straffe, i motsetning til straffeprosesslovens regler.

Konklusjonen er dermed at innbringelse som ensidig er begrunnet i straff vil stride mot formålet etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

### 3.2.3 Innbringelse for å utøve press

Problemstillingen er om innbringelse for å utøve press er i samsvar med formålet etter pl. § 8, 1. ledd.

Eksempelvis kan forholdet være at politiet tilbakeholder en innbrakt person for å utøve press med sikte på at vedkommende skal forklare seg ut over identifikasjonsplikten sin, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 3.

Utøvelsen av press på denne måten vil være i strid med formålet til pl. § 8, 1. ledd, nr. 3 som er korrekt identifisering og ikke adgang til formelt avhør. Dersom politiet ønsker å foreta utfyllende avhør av vedkommende må hjemmelsgrunnlaget i straffeprosessloven benyttes, jfr. strpl. §§ 230 og 108, se dog pkt. 3.2.4.

Videre kan situasjonen være at politiet gjennomfører innbringelsen i den hensikt å avhøre en person som det vurderes å etterforske. Av formålene i pl. § 8, 1. ledd er det ingen som omfatter en slik situasjon, hvilket innebærer at politiet i så fall må benytte seg av de nevnte regler i straffeprosessloven.

Et spørsmål er om politiet kan bruke innbringelse som pressmiddel for at den innbrakte skal akseptere et forelegg.

Den grunnleggende dommen er Rt. 1981 s. 1 hvor spørsmålet om politiets utøvelse av press oppsto for Høyesterett.

Faktum i saken var at totalt åtte personer ble innbrakt for å drikke på offentlig sted, hvorav de innbrakte så ble presentert forelegg. To av de siktede vedtok imidlertid ikke foreleggene, og politiadjunkten besluttet at de skulle plasseres i arresten i påvente av formelt avhør. Avhøret ble nedprioritert siden de øvrige skulle sjekkes ut av arresten. Da dette var gjort ba de siktede om lov til å undertegne foreleggene, noe som ble akseptert. Dermed var det heller ikke grunn til å holde dem for formelt avhør og personene ble løslatt. De siktede ble imidlertid aldri gjort oppmerksom på at de ville bli løslatt før forelegget var vedtatt. Således ble det hevdet at vedtakelsen av foreleggene skjedde under press fra politiet.

Problemstillingen var om politiets tilbakeholdelse hadde medvirket til at underskriften på foreleggene ble presset frem.

Høyesterett besluttet å oppheve foreleggene fordi fremgangsmåten til politiet kunne ha fått de siktede til å tro at de ville blitt holdt tilbake i maksimal tid dersom de ikke underskrev foreleggene. Retten fremhever videre at tilbakeholdelsen kan ha ”motivert deres vedtakelse.”

Det samme standpunkt må legges til grunn i dag, siden tvil om viljeserklæringen vil stride mot prinsippet i strpl. § 92, 2. ledd om at ”uriktige opplysninger” og ”tvang” ikke må benyttes i avhør. Tilsvarende vil det være til beste for politiet at det kreves ryddighet og visshet om at det ikke har forekommet pressituasjoner, siden dette bidrar til at politiet opprettholder tilliten blant borgerne.

Det må imidlertid gjøres unntak for press som har til hensikt å ivareta formålene bak pl. § 8, 1. ledd, nr. 1-2.

Eksempelvis er det legitimt for politiet å utøve press mot en person ved å vise til at de vil innbringe ham dersom han ikke opphører ordensforstyrrelsen, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1. Det må også være tillatt å tilkjennegi at politiet vil tilbakeholde vedkommende helt til vedkommende ikke lenger utgjør en fare for forstyrrelse, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2. Dersom personen ikke etter fire timer har endret oppførselen, må imidlertid hjemmelsgrunnlaget søkes i straffeprosesslovens regler om pågrepelse, siden den maksimale tidsfristen etter pl. § 8, 2. ledd ikke kan gjøres unntak fra. Utøvelse av press for å oppnå formålet er således en naturlig konsekvens av rettsgrunnlaget og kan ikke i seg selv være ulovlig.

Konklusjonen er at utøvelse av press ikke kan legitimeres etter formålene i pl. § 8, unntatt i tilfeller hvor presset har til hensikten å ivareta selve formålet.

### 3.2.4 Straffeprosessuelt formål

Problemstillingen er om innbringelse for å ivareta et straffeprosessuelt formål samsvarer med pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 og 2.

En innbringelse hvor formålet er straffeprosessuelt vil innebære at etterforskningen igangsettes uten at tilfellet er forelagt juridisk kompetent myndighet til avgjørelse, i samsvar med strpl. § 175 om at pågrepelse ”beslattes av påtalemyndigheten”. Hvor det er aktuelt å gjøre unntak fra påtalemyndighetens påtalekompetanse fremgår videre av strpl. § 176, hvor ”fare ved opphold” kan legitimere at en polititjenestemann utfører pågripelsen etter egen vurdering. Det fremgår således ikke noe unntak for innbringelse etter politiloven § 8.

Rettsikkerhetshensyn taler også for at innbringelse ikke benyttes i straffeprosessuelle formål siden den innbrakte ikke får stilling som siktet etter strpl. § 82, 1. ledd, i motsetning til den pågrepne.

Formålet etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1-2 er begrunnet i opprettholdelsen av ”ro og orden”, samt ”den lovlige ferdsel”. For disse bestemmelsene er således formålet klart ordensmessig og en innbringelse på bakgrunn av straffeprosessuelle formål vil være i strid med formålet.

Hvor politiet i en ordenssituasjon mener det er behov for nærmere undersøkelser og avhør av enkelte personer vil politiet måtte foreta en pågrep etter strpl. kapittel 14.

Det er imidlertid akseptabelt ved ordensmessig inngrep å ta hensyn til prosessuelle sidemotiv dersom ordensformålet klart er selvstendig oppfylt.

Eksempelvis hvor en beruset person gir tilstrekkelig grunn til å ”frykte for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2. I så fall vil det være i tråd med formålet å gjennomføre innbringelsen selv om innbringelsen delvis er motivert av følelsen om at personen tidligere på kvelden har vært involvert i en slåsskamp. Sidemotivet er således et etterforskningsmessig hensyn, men det oppveies av at ordensformålet også er oppfylt. Dersom politiet får bekreftet mistanken om slåsskamp skal den videre etterforskningen skje på bakgrunn av straffeprosesslovens regler.

Konklusjonen er således at straffeprosessuelle formål ikke er legitime i forhold til pl. § 8, 1. ledd, nr. 1-2, men at straffeprosessuelle formål kan være legitime som sidemotiv.



## 4 NØDVENDIGHETSPRINSIPPET OG FORHOLDMESSIGHETSPRINSIPPET

### 4.1 Innledning

Selv om politiet har materiell hjemmel i pl. § 8 og formålet er et legitimt formål som beskyttes etter politiloven og EMK er det allikevel ikke sikkert at politiet har kompetanse til å gripe inn. Polititjenestemannen må først ta stilling til om forholdsmessighets- og nødvendighetsprinsippet oppstiller ytterligere skranker for kompetansen, hvilket kan medføre at det likevel ikke er hjemmel til innbringelsen. Prinsippene er således rettslige vilkår for innbringelse etter pl. § 8.

Prinsippene er også krav til lovgiver, men jeg vil i det følgende se på hvordan prinsippene får betydning som skranke i den konkrete rettsanvendelsen.

Det rettslige grunnlaget for nødvendighets- og forholdsmessighetsprinsippet er pl. § 6, 2. ledd, 2. setning, hvor det heter at politiets innbringelser må være ”nødvendige” og ”stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig”<sup>59</sup>.

Likeledes utgjør prinsippene en integrert del av de internasjonale menneskerettigheter, jfr. EMK art 8, 2. ledd og TP. 4. art. 2, 3. ledd om at inngrep i privatlivet må være ”necessary in a democratic society” for å legitimere unntak fra konvensjonsrettighetene.

Formålet med prinsippene er å påvirke politiets metodevalg under oppdragsutførelse av hensyn til rettssikkerheten for borgerne<sup>60</sup>. Prinsippene bidrar til å motvirke en urasjonell, forhastet og bekvem tjenesteutøvelse ved at polititjenestemannen må vurdere hvorvidt det virkelig er nødvendig å foreta innbringelse for å løse tjenesteoppdraget, samtidig som det

---

<sup>59</sup> Jfr. lignende utforming av prinsippene i pi. § 3-1, 1. ledd.

<sup>60</sup> Jfr. Nilstad (2004) s. 86.

må vurderes hvorvidt innbringelsestiltaket er forholdsmessig i forhold til den konkrete ordenssituasjonen.

Forholdet mellom prinsippene er kumulativt<sup>61</sup>, dvs. at prinsippene skal anvendes på lik linje i forhold til hverandre.

#### 4.2 Nødvendighetsprinsippet

Problemstillingen er hvilke materielle skranker nødvendighetsprinsippet innebærer for innbringelsesadgangen etter pl. § 8.

Kjernen i nødvendighetsprinsippet er at gjennomføringen av innbringelsen må være ”nødvendig”, jfr. pl. § 6, 2. ledd, 2. setning.

En naturlig forståelse av ”nødvendig” innebærer at det må være et konkret og virkelig behov for at polititjenestemannen skal gjennomføre innbringelsen.

Nødvendighetsprinsippet er etter EMK art. 8, 2. ledd og TP. 4. art. 2, 3. ledd uttrykt som et krav om at inngrepet må være ”necessary in a democratic society” dersom konvensjonens rettigheter skal begrenses.

Uttrykket er tolket videre i *Dudgeon v. UK*.<sup>62</sup>, hvor det fremgår at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov (”pressing social need”).

Det er imidlertid ikke et krav om at innbringelsen må være uunnværlig for å samsvare med nødvendighetsprinsippet etter pl. § 6, 2. ledd, 2. setning, samt EMK.

---

<sup>61</sup> Jfr. Nilstad (2004) s. 88 og Auglend (2004) s. 410.

<sup>62</sup> Av 22. oktober 1981, application no. 7525/76.

Eksempelvis kan polititjenestemannens vurdering av situasjonen medføre at innbringelse er det ”nødvendige” tiltaket, så lenge det er mer enn hva som fremstår som nyttig eller ønskelig fra et subjektivt synspunkt<sup>63</sup>.

På denne bakgrunn er det således klart at det ikke er tilstrekkelig at tjenestemannen har subjektive meninger, følelser, tanker og lignende ovenfor personen for å legitimere innbringelsen.

Videre vil utgangspunktet for nødvendighetsvurderingen være politiets formål med innbringelsen<sup>64</sup>, samt en konkret helhetsvurdering av den aktuelle situasjonen og omstendighetene for øvrig.

Eksempelvis hvor en båtfører i et sentrumsnært område kjører slik at vannet spruter på fotgjengere, og innbringelsen av vedkommende utgjør et ledd i politiets opprettholdelse av ro og orden, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1. Her vil politiet ikke kunne foreta innbringelse av passasjerer siden dette vil gå ut over det som er tilstrekkelig for å oppnå ordensformålet, siden inngrepet overfor båtføreren i seg selv ivaretar ordensformålet, forutsatt at ikke de andre passasjerene fortsetter kjøringen på en like forstyrrende måte.

I forlengelsen av nødvendighetsprinsippet utledes videre et minste-middel-prinsipp, jfr. pl. § 6, 2, 1. setning, hvor det fremgår at polititjenestemannen ikke skal ”ta i bruk sterkere midler uten at de svakere midler” er forsøkt<sup>65</sup>. Dersom svakere midler resulterer i at formålet ivaretas, vil det således ikke være ”nødvendig” med innbringelse.

Eksempelvis hvor en mann lager kvalme i gatene etter en sen bytur, slik at vilkårene for innbringelse etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 er til stede, så må politiet i det videre vurdere forholdet mot nødvendighetsprinsippet. Dersom det vil være tilstrekkelig å gi

---

<sup>63</sup> Jfr. Leander v. Sweden av 26. mars 1987, application no. 9248/81

<sup>64</sup> Slik fremgår det også av Nilstad (2004) s. 89.

<sup>65</sup> Jfr. lignende formulering i pi. § 3-1, 2. ledd.

vedkommende en advarsel for at kvalmen opphører så skal politiet gjøre dette i samsvar med minste-middel-prinsippet, før det blir aktuelt med innbringelse. Det følger også av minste-middel-prinsippet etter pl. § 6, 2. ledd, jfr. pl. § 6, 1. ledd at det faktisk må være forsøkt å gi vedkommende en advarsel før det er legitimt å innbringe vedkommende, se dog. kapittel 4.2.1 om unntak fra minste-middel-prinsippet.

Et annet eksempel er at det ikke vil være ”nødvendig” å innbringe personen som tar taxi hjem, dersom det ikke er risiko for at vedkommende stopper rundt hjørnet og fortsetter forstyrrelsen. Både konsekvensene og omfanget av en innbringelse er naturligvis mer alvorlig enn en muntlig advarsel eller det å sørge for at vedkommende tar taxi hjem.

Hvor politiet vurderer å innbringe en person etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 2 for ikke å ha etterkommet politiets pålegg om å fjerne seg, mens så gir uttrykk for at vedkommende ikke oppfattet pålegget, så følger det av nødvendighetsprinsippet at vedkommende ikke skal innbringes dersom han etter å ha forstått pålegget retter seg etter politiet.

Nødvendighetsprinsippet er også avgjørende for hvorvidt politiet ved innbringelse kan anvende makt, jfr. pl. § 6, 4. ledd, hvor det fremgår at makt kun kan anvendes i den utstrekning det er ”nødvendig og forsvarlig” for å gjennomføre inngrepet. Dette samsvarer med minste-middel-prinsippet som også må ivaretas før maktanvendelse er legitimt.

Kravet til nødvendighet presiseres ytterligere i pi. § 3-2, 1. ledd hvor det fremgår at maktanvendelsen må være ”klart nødvendig”. Den restriktive ordlyden i politiinstruksen medfører således en ytterligere skranke for politiets makt anvendelse.

Eksempelvis vil det ikke være anledning til å legge en person i bakken på magen, dvs. i mageleie, kun for polititjenestemannens bekvemmelighet under en større innbringelsesaksjon, siden mageleie kan hindre oksygenopptaket og således være fatalt.

Det er kun hvor mageleie fremstår som ”absolutt nødvendig” at unntak legitimeres, jfr. Politidirektoratets rundskriv<sup>66</sup>.

Videre innebærer nødvendighetsprinsippet at innbringelser som ikke er egnet til å oppnå formålet ikke er tillatt.

Eksempelvis hvor innbringelse av en enkelt bråkmaker vil resultere i at folkemengden forstyrrer ytterligere, så må det vurderes om inngrep etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1 er best egnet til å oppnå ordensformålet. Det kan forekomme at politiets passivitet, eventuelt fysisk fjerning etter pl. § 7, 2. ledd, vil være bedre egnede virkemidler, slik at det ikke er ”nødvendig” å foreta innbringelse.

Konklusjonen er at nødvendighetsprinsippet medfører at politiet må søke å ivareta formålet med tjenesten på en annen måte enn ved bruk av inngripende midler. Før politiet eskalerer til maktbruk vil tiltak som nevnt i pl. § 6, 1. ledd om ”opplysning, råd, pålegg eller advarsel” mfl. være relevante å forsøke.

Således kan en innbringelse være i overensstemmelse med formålet og lovskravet etter pl. § 8, men likeledes være ulovlig siden inngrepet strider mot nødvendighetsprinsippet.

#### 4.2.1 Unntak fra minste-middel-prinsippet

I enkelte tilfeller er minste-middel-prinsippet fravikelig, jfr. den uttømmende reguleringen i pl. § 6, 2. ledd, 1. setning.

Den rettslige betydningen for innbringelse er at det ikke vil være ”nødvendig” å benytte seg av svakere midler før man foretar en innbringelse.

---

<sup>66</sup> Jfr. Rundskriv 2007 / 011 om Halsgrep, mageleie ved pågripelse/innbringelse og transport av arrestanter m.v.

Det første unntaket gjelder hvor ”svakere midler..forgjeves har vært forsøkt”, jfr. pl. § 6, 2. ledd, 1. setning, dvs. at anvendelsen av lempeligere midler ikke har resultert i tjenesteformålet. Unntaket omfatter tilfeller hvor midlet overhodet ikke har fått vedkommende til å avstå fra bråk og hvor vedkommende bare delvis har avstått.

Eksempelvis hvor politiet har forsøkt fysisk å fjerne vedkommende etter pl. § 7, 2. ledd, men hvor personen stadig returnerer. Her vil innbringelse etter pl. § 8, 1. ledd være legitimt å anvende som sterkere middel.

Videre kan prinsippet fravikes dersom de svakere midler allerede før gjennomføringen ”må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige”, jfr. pl. § 6, 2. ledd, 1. setning.

Eksempelvis kan en kjenning av politiet, som har for vane å skape ordensmessige problemer uten overhodet å bry seg om advarsler, innbringes uten at advarsler gis, forutsatt at fravikelsen anvendes lojalt og det faktisk er slik at advarselen ikke vil ha noen effekt i det konkrete tilfellet.

Et annet eksempel er advarsler til en døv og blind mann, som vil være direkte uhensiktsmessige da personen verken kan høre eller se. Her vil det samsvare med prinsippet at vedkommende fysisk ledes bort etter pl. § 7.

#### 4.2.2 Nødvendighetsprinsippets betydning for varigheten av innbringelse

Det fremgår av pl. § 8, 2. ledd at varigheten av innbringelsen avgjøres ut ifra et relativt nødvendighetskriterium og en absolutt tidsfrist.

Det følger av den absolutte tidsfristen at den innbrakte i alle tilfeller skal løslates etter fire timer uavhengig av nødvendighetskriteriet, jfr. pl. § 8, 2. ledd<sup>67</sup>. Tidsfristen starter i det

---

<sup>67</sup> Det fremgår av Ot. prp. nr. 31 (1970-71) s. 20 at den relativt korte tidsfristen må ses på bakgrunn av ”den forholdsvis vide innbringelsesadgangen”.

øyeblikk politiet faktisk berøver personen sin frihet<sup>68</sup>, dvs. at det er tilstrekkelig at personen er plassert i politibilen eller at vedkommende er påsatt håndjern.

Hvor en avklaring av den innbraktes status ikke er skjedd i løpet av fire timer og politiet fortsatt ønsker å beholde vedkommende, må pågripelse vurderes av påtalemyndigheten, jfr. strpl. § 171<sup>69</sup>.

Problemstillingen i det videre er når det er ”nødvendig”, jfr. pl. § 8, 2. ledd, å holde den innbrakte tilbake.

Nødvendighetskriteriet innebærer at den innbrakte ikke må ”holdes tilbake lenger enn nødvendig” og at den innbrakte skal løslates så snart behovet for inngrepet ikke lenger er til stede, uavhengig av den absolutte tidsfristen, jfr. pl. § 8, 2. ledd.

Deretter må vurderingen av om innbringelsen fortsatt er nødvendig ta utgangspunkt i innbringelsesgrunnlaget og de konkrete forholdene<sup>70</sup>.

Hvor den innbrakte har forstyrret ro og orden, jfr. pl. § 8 1. ledd nr 1, men så viser tydelige tegn på å roe seg ned eller til å endre oppfatning av situasjonen må vedkommende løslates dersom han ikke lenger viser fare for å begå nye ordenskrenkelser. Det er således ikke lenger ”nødvendig” å opprettholde inngrepet av hensynet til ordensformålet.

Hvis en løslatt person atter en gang forstyrrer ro og orden, vil politiet på nytt grunnlag kunne innbringe han, med den konsekvens at tidsfristen starter på nytt.

---

<sup>68</sup> Hvilket samsvarer med Auglend (2004) s. 512.

<sup>69</sup> Det er et spørsmål om tidsperioden for innbringelsen skal medregnes i fremstillingsfristen for tingretten, jfr. strpl. § 183, men dette faller utenfor oppgaven.

<sup>70</sup> Hvilket også fremgår av Auglend (2004) s. 512.

Hvis grunnlaget for innbringelsen er pl. § 8, 1. ledd, nr. 2, om forebyggelse av ordensforstyrrelser, må personen løslates så snart omstendighetene har forbedret seg eller forholdet som skapte frykt for ordensforstyrrelsen er forsvunnet. Tilbakeholdelsen vil dermed ikke lenger være ”nødvendig” av hensynet til formålet, jfr. pl. § 8, 2. ledd.

Det må heller ikke være utsikt til at urolighetene vil bryte løs på ny eller at faren vil gjenoppstå som følge av frigivelsen, i så fall er det grunnlag for å holde vedkommende tilbake ytterligere, jfr. vurderingen etter pl. § 8, 1. ledd, nr. 1.

Hvor innbringelsen er hjemlet i pl. § 8, 1. ledd, nr. 1-2 vil politiet ha mulighet til å foreta et kort avhør for å vurdere om det er begått et straffbart forhold før løslatelsen<sup>71</sup>. Dette må imidlertid presiseres slik at innbringelsen uansett ikke kan vare lenger enn hva som er ”nødvendig” ut fra ordensformålet, dersom vedkommende har bekreftet identiteten, jfr. strl. § 333, og gitt klart uttrykk for at han ikke vil forklare seg nærmere, jfr. strpl. § 230.

Det presiseres også at innbringelsen under ingen omstendigheter kan vare lenger enn den absolutte tidsfristen på fire timer, jfr. pl. § 8, 2. ledd. Hvor tidsfristen er overskredet må den innbrakte løslates umiddelbart.

#### 4.3 Forholdsmessighetsprinsippet

Forholdsmessighetsprinsippet virker inn på den konkrete anvendelsen og tolkningen av pl. § 8. Det oppstilles således et ekstra vilkår som må være oppfylt ved siden av formålet og lovskravet. Prinsippet vil kunne medføre at midlet som opprinnelig var tiltenkt må utveksles med et mildere middel siden det ikke er samsvar mellom det man oppnår og konsekvensene av inngrepet<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Dette følger også av Auglend (2004) s. 512.

<sup>72</sup> Ibid s. 418.



Jeg skal i det følgende gi en angivelse av hva som ligger i kravet til forholdsmessighet for derigjennom å si hvilke materielle skranker forholdsmessighetsprinsippet innebærer for innbringelsesadgangen etter pl. § 8.

Det er et krav om at det må være proporsjonalitet mellom tjenestehandlingens mål og middel, dvs. at innbringelsen må ”stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig”, jfr. pl. § 6, 2. ledd, 2. setning.

Dette medfører at innbringelsen bare kan foretas dersom fordelene ved utførelsen av inngrepet opphever ulempene ved å effektivere det.

Eksempelvis hvor en gruppe opptrer på en måte som gir grunn til frykt for ordensforstyrrelser, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 2, og hvor det særlig er en person som aktivt oppildner gruppen. Som følge av sammenkomsten medfører dette at utenforstående mennesker føler seg truet slik at de forlater området. Her vil det være forholdsmessig at politimannen innbringer personen som utpeker seg, dersom det er sannsynlig at dette vil medføre at folkemengden oppløses. For i så fall vil fordelene med inngrepet, det vil si at folk ikke føler seg truet, være større enn ulempene med å gripe inn i det konkrete tilfellet, henholdsvis frihetsberøvelse av personen.

Videre må innbringelsen alltid vurderes opp mot den konkrete situasjonens alvor.

Eksempelvis vil en person som skal innbringes ikke kunne påsettes håndjern før vedkommende har fått muligheten til å samarbeide. I et slikt tilfelle vil en eventuell maktbruk være uforholdsmessig i forhold til det som følger av ”situasjonens alvor”, jfr. pl. § 6, 2. ledd, 2, og innbringelsen vil således være ulovlig.

Motsetningsvis hvor situasjonen er slik at personen slår rundt seg og nekter å samarbeide med politiet så vil det være forholdsmessig å benytte tilstrekkelig makt ved å sette på håndjern<sup>73</sup>.

Videre innebærer forholdsmessighetsprinsippet at innbringelsen må vurderes opp mot ”tjenestehandlingens formål”, jfr. pl. § 6, 2. ledd, 2. setning.

Eksempelvis hvor en person som har forstyrret ”ro og orden”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1, unnslipper politiet ved å hoppe inn i en bil, så vil det være uforholdsmessig i forhold til ordensformålet at polititjenestemannen skyter hull i dekkene til bilen. Her vil man risikere at føreren av bilen mister kontroll over kjøretøyet og sannsynligheten for personskader er således stor. Det forholdsmessige vil være å registrere bilens registreringsnummer og merke seg personens utseende i tilfelle vedkommende returnerer.

Det må vurderes hvorvidt innbringelse i forhold til ”omgivelsene” fremstår som proporsjonalt, jfr. pl. § 6, 2. ledd, 2. setning.

Eksempelvis hvor en jente på 8 år stiller seg midt i den trafikkerte handlegaten, hvor hun således hindrer ”den lovlige ferdsel”, jfr. pl. § 8, 1. ledd, nr. 1. Her vil det klart være i strid med forholdsmessighetsprinsippet å benytte seg av innbringelse, men tiltak etter pl. § 7 om fjerning eller polititjenestemannens ”tegn” eller ”signal” etter pl. § 5 vil være forholdsmessige å anvende.

Proporsjonalitetsprinsippet medfører at politiet må forholde seg fleksible til situasjoner<sup>74</sup>.

Eksempelvis må en person som truer med å knivstikke en kvinne, først forsøkes å overtales til å legge kniven fra seg. Dersom taktikken ikke virker og det oppstår fare for liv og

---

<sup>73</sup> Jfr. de nærmere reglene om bruk av håndjern i pi. § 3-2, 3. ledd.

<sup>74</sup> Hvilket også forutsettes av Nilstad (2004) s. 98.

betydelige skader, vil det være forholdsmessig at politiet vurderer å ta i bruk alternative handlingsplaner, f. eks bruk av tåregass eller skytevåpen for å passivisere personen.

## **5 AVSLUTNING**

Det grunnleggende utgangspunktet for oppgaven var at mennesket har rett til respekt for privatliv, rett til frihet og rett til bevegelsesfrihet, slik at det er på denne bakgrunn politiets innbringelseskompetanse etter pl. § 8 må vurderes.

For å beskytte og ivareta disse grunnleggende rettighetene er det oppstilt særskilte materielle skranker som må være oppfylt for at inngrepet skal anses å være legitimt i et demokratisk samfunn. Disse skrankene er som vist oppstilt både i henhold til nasjonal lovgivning og etter internasjonale konvensjoner som EMK.

Hovedproblemstillingen i oppgaven var hvilke skranker de materielle vilkårene innebærer for politiets adgang til innbringelse etter pl. § 8.

Sammenfatningsvis kan det oppsummeres med at politiets innbringelseskompetanse etter pl. § 8 innskrenkes av henholdsvis krav til det materielle hjemmelsgrunnlaget, oppstilling av legitime formål etter Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen, samt de grunnleggende politirettslige prinsipper, som nødvendighet og forholdsmessighet.

Det vil ikke være hensiktsmessig å trekke noen form for endelig konklusjon på oppgaven, men mitt inntrykk er at politiets innbringelseskompetanse etter pl. § 8, sett i lys av de materielle skrankene, er godt balansert mellom hensynet til samfunnet og den enkelte borger.

## 6 RETTSKILDER

### Lover:

### Forkortelser:

- Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53 pl.
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms av 4. november 1950 EMK
- Protocol no. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Securing Certain Rights and Freedoms other than those already included in the Convention and in the First Protocol Thereto av 16. September 1963. TP. 4.
- International Covenant on Civil and Political Rights av 16. desember 1966 SP
- Lov om pass av 19. juni 1997 nr. 82
- Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25 strpl.
- Lov om toll av 10. juni 1966 nr 5
- Lov om kystvakten av 13. juni 1997 nr. 42
- Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10 strl.
- Lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr. 3
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 fvl.
- Kongeriget Norges Grundlov av 17. mai 1814 grl.
- Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30. mrl.
- Lov om Løsgjænger, Betleri og Drukkenskab av 31. mai 1900 nr. 5
- Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 1. juli 1887 nr. 5
- Vegtrafikklov av 18. juni. 1965 nr. 4

**Forskrifter, instruks og rundskriv:****Forkortelser:**

- Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni. 1990 nr. 3963 pi.
- Forskrift til forvaltningsloven av 15. desember 2006 nr. 1456
- Rundskriv fra Politidirektoratet om Halsgrep, mageleie ved pågripelse/innbringelse og transport av arrestanter m.v. av 2007 nr. 11

**Forarbeider:**

- Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra straffeprosesslovkomiteen. 1969.
- Ot.prp.nr.31 (1970-1971) Om lov om visse endringer i rettergangslovgivningen
- Ot.prp.nr.35 (1978-1979) Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesakloven)
- Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven)
- NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern – Politimetoder i forebyggende øyemed

**Rettspraksis:****Norsk Retstidende:**

- Rt. 1932 s. 112
- Rt. 1977 s. 944
- Rt. 1980 s. 1488
- Rt. 1981 s. 1
- Rt. 1984 s. 387
- Rt. 1984 s. 701
- Rt. 1992 s. 1529
- Rt. 1993 s. 1302

**Menneskerettighetsdomstolen (EMD):**

- Engel vs. Nederland av 8. juni 1976 Application no. 5100/71
- Sunday Times vs. UK av 26. april 1979 Application no. 6538/74

